

Informe Final de la Comisión de Expertos
de Reforma a la Justicia

10/06/2010

Reforma a la Justicia

Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

10/06/2010

COMISIONADOS:

- José Alejandro Bonivento Fernández, Ex magistrado Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, Profesor Universitario.. Presidente de la Comisión
- Jaime Arrubla Paucar, Presidente (e) de la Corte Suprema
- Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Presidente del Consejo de Estado
- Gustavo Aponte Santos, Ex Consejero de Estado, Profesor Universitario.
- Pablo Cáceres Corrales, Ex magistrado Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, Profesor Universitario.
- Ricardo Calvete Rangel, Ex magistrado Corte Suprema de Justicia, Profesor Universitario.
- Hernando Herrera Vergara, Ex magistrado Corte Constitucional, Profesor Universitario.
- Fernando Hinestrosa Forero, Ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Rector Universidad Externado de Colombia.
- Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo, Ex magistrado Corte Suprema de Justicia, Decano Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana.
- Pedro Lafont Pianetta, Ex magistrado Corte Suprema de Justicia, Profesor Universitario.
- Eduardo López Villegas, Magistrado Corte Suprema de Justicia, Profesor Universitario
- Julio Ojito Palma, Magistrado Tribunal Superior de Barranquilla, Profesor Universitario.
- Diego Younes Moreno, Ex Consejero de Estado, Profesor Universitario.

INVITADO PERMANENTE A LA COMISIÓN

- Jaime Córdoba Triviño, Ex Magistrado de la Corte Constitucional

SECRETARÍA TÉCNICA:

- Gloria María Borrero Restrepo, Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia en la Justicia.

EQUIPO SECRETARÍA TÉCNICA:

- Carolina Villadiego Burbano, Abogada de la Corporación Excelencia en la Justicia
- Mónica Rincón Córdoba, Abogada de la Corporación Excelencia en la Justicia
- Néstor Julián Ramírez Sierra, Abogado de la Corporación Excelencia en la Justicia
- Liliana Sánchez, Abogada y Profesora de la Pontificia Universidad Javeriana.

*La Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia fue creada por el Decreto No. 4932 del 18 de diciembre de 2009.

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	6
REFLEXIÓN NECESARIA	12
LA JUSTICIA COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO Y UN ACUERDO NACIONAL	12
POR LA JUSTICIA	12
CONSIDERACIONES A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS	14
CAPÍTULO I	21
FUNDAMENTOS DE LA REFORMA	21
A. Justificación	21
B. Orientación general de la propuesta	21
C. Relaciones	24
D. Acceso a la justicia en condiciones de igualdad	27
E. La globalización	32
F. Justicia internacional	34
CAPÍTULO II	36
RESPONSABILIDAD EN LA RAMA JUDICIAL Y LA ÉTICA JUDICIAL	36
A. La responsabilidad en general	36
B. Responsabilidad ética	39
C. Responsabilidad judicial funcional	40
CAPÍTULO III	43
PROPUESTA DE REFORMA A LA JUSTICIA	43
A. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA RAMA JUDICIAL	43
B. Las reformas que se proponen	46
C. Propuesta normativa de reforma	55
CAPÍTULO IV	61
EL MINISTERIO DE JUSTICIA	61
A. La Escisión	61
B. Funciones del Ministerio de Justicia en relación con la Rama Judicial	65
CAPÍTULO V	66
LA FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN	66
A. Naturaleza y ubicación de la Fiscalía General de la Nación	66
B. Elección y período del Fiscal General de la Nación	68

C. Dirección de la estrategia de investigación y acusación a cargo del Fiscal General	68
D. Fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio	69
E. Unificación de los procedimientos	69
F. Supresión de la intervención del Ministerio Público en las investigaciones y procesos penales	70
G. La Defensoría Pública como función permanente y de dedicación exclusiva.....	71
H. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	71
I. Propuesta normativa.....	71
CAPÍTULO VI.....	75
ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES.....	75
A. La importancia.....	75
B. Las distintas propuestas.....	77
C. Jurisdicción de instancia especializada en tutela	80
D. Otras acciones constitucionales.....	80
CAPÍTULO VII.....	82
ANÁLISIS DEL ATRASO Y DE LA CONGESTIÓN JUDICIAL	82
A. Situación Actual	82
Diagnóstico de la problemática.....	84
B. Propuesta de reforma y recomendaciones generales	88
CAPÍTULO VIII.....	91
PAPEL DE LA JURISPRUDENCIA	91
A. Generalidades.....	91
B. El papel de la jurisprudencia en Colombia	93
C. Las perspectivas de la jurisprudencia	101
D. Propuesta de reforma y recomendaciones: hacia una jurisprudencia racionalmente vinculante (de manera relativa)	104
F. Instrumentos encaminados a garantizar la obligatoriedad racional de la jurisprudencia	109
CAPÍTULO IX.....	110
ELECCIÓN DE MAGISTRADOS, METODOLOGÍA, PERÍODOS Y REQUISITOS	110
PROPUESTA DE REFORMAS	114
CAPITULO X.....	116
RÉGIMEN DISCIPLINARIO, COLEGIATURA OBLIGATORIA Y CARRERA JUDICIAL	116

A. Régimen disciplinario de los funcionarios judiciales.....	116
B. Régimen disciplinario de los abogados	119
C. La colegiatura obligatoria	120
D. La carrera judicial.....	121
E. Escuela judicial	122
CAPÍTULO XI.....	124
RELACIÓN DEL PODER JUDICIAL Y LA RAMA EJECUTIVA.....	124
CAPÍTULO XII.....	126
FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA ALTERNATIVA.....	126
CAPÍTULO XIII.....	130
LA DEFENSA JUDICIAL DE LA NACIÓN.....	130
A. Antecedentes y alcances.....	130
B. Departamento Administrativo de la Abogacía del Estado. El Abogado General de la Nación.....	135
C. Ámbito de actividad.....	136
D. Estructura del Departamento	136
CAPÍTULO XIV	137
INTERVENCIÓN DE LA RAMA JUDICIAL EN ELECCIONES DE FUNCIONARIOS DE OTROS ÓRGANOS DEL ESTADO	137
CAPÍTULO XV	140
RELACIÓN DE LA RAMA JUDICIAL CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	140
CAPÍTULO XVI	142
LOS TEXTOS DE REFORMAS Y RECOMENDACIONES	142
A. Propuesta de textos normativos reformativos de la Constitución Política	142
B. Resumen de las recomendaciones generales presentadas por la Comisión que requieren reforma legal o reglamentaria.....	164
ANEXO 1. RELACIÓN DE CORREOS ELECTRÓNICOS RECIBIDOS POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE REFORMA A LA JUSTICIA	178
ANEXO 2. RELACIÓN DE PROPUESTAS RECIBIDAS POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE REFORMA A LA JUSTICIA	194
ANEXO 3. RELACIÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE REFORMA A LA JUSTICIA.....	211
ANEXO 4. NOTICIAS Y COLUMNAS DE OPINIÓN PUBLICADAS A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DEL INFORME PRELIMINAR DE LA COMISIÓN	216
ANEXO 5. SÍNTESIS DE LAS SESIONES DE LA COMISIÓN CON LOS ASESORES DE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES	248

PRESENTACIÓN

1. De manera insistente, en los diferentes escenarios del país se habla de la necesidad de reformar la justicia. Incluso en los últimos años se ha presentado un total de 5 proyectos encaminados a reestructurar legal y constitucionalmente el funcionamiento de la Rama Judicial.

Ante la importancia del tema, el Gobierno Nacional ha insistido que se haga un nuevo estudio, con propuestas y recomendaciones, alrededor de la situación actual de la justicia y el encargo se lo dejó, independientemente, a profesionales del derecho, Magistrados, Ex Magistrados y profesores universitarios.

Precisamente, el señor Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio, le dirigió una nota, de 16 de diciembre de 2009, al Ex magistrado José Alejandro Bonivento Fernández:

“De manera atenta y reiterando lo que me permití expresar públicamente, me dirijo a usted con el propósito de solicitar su valiosa colaboración en la convocatoria y liderazgo de una comisión independiente y autónoma, que propicie una franca, abierta y constructiva reflexión orientada a evaluar la posibilidad de realizar una reforma estructural a la Justicia, que tenga en cuenta la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder y el balance institucional, funcional y técnico, que debe haber entre ellas, respetando la autonomía propia de la Rama Judicial.

El gobierno Nacional no tiene una agenda temática preestablecida a ser asumida por la comisión, tampoco pretende intervenir en la selección de las personas que harán parte de la misma, razón por la cual deja a su sano criterio estos aspectos esenciales, agradezco me comunique los nombres de los integrantes con el fin de expedir el acto administrativo correspondiente.

En el espíritu de propiciar las condiciones necesarias para consolidar la justicia como un servicio público, autónomo, independiente, pronto, eficaz y cercano al ciudadano, agradecemos su invaluable voluntad patriótica de colaborar con esta noble causa”.

Por su parte, el Ex magistrado Bonivento Fernández respondió al señor Ministro Valencia Cossio, en comunicación de fecha 16 de diciembre de 2009 en los siguientes términos:

Nunca dejaré de importar e interesar a una sociedad el tema de la justicia formal, sus problemas, sus aspiraciones, su futuro.

Por eso resulta importante emprender la tarea que Usted propone en su comunicación, con el propósito más auténtico de procurar una reforma a la justicia - no en el estudio de los códigos que será necesaria en su momento-, en aquellos aspectos

constitucionales y legales que permitan alcanzar un nivel de formación, composición, gestión, relación y estructuración en un ámbito de cabal autonomía.

Cumplo con enviar, en escrito separado, los nombres de los juristas que conformarían la Comisión que Usted insinúa para que, dentro de un plazo razonable, pueda presentar propuestas normativas y formular recomendaciones que considere convenientes o necesarias para el cumplimiento de los fines propuestos.

Como resultado de todo lo anterior, el Señor Ministro del Interior y de Justicia, en ese momento Delegatario de Funciones Presidenciales, expidió el 18 de diciembre de 2009 el Decreto 4932 cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 1°. Objeto. Créase la Comisión de expertos cuyo fin será evaluar la posibilidad y alcance de una reforma estructural a la justicia que tenga en cuenta la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder y el balance institucional, funcional y técnico, que debe haber entre ellas, respetando la autonomía propia de la Rama.

Artículo 2°. Integración. Teniendo en cuenta la lista propuesta, la Comisión estará conformada por las siguientes personas:

El doctor José Alejandro Bonivento Fernández, ex Magistrado Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, Profesor Universitario, quien la presidirá.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

El Presidente del Consejo de Estado.

El doctor Gustavo Aponte Santos, Consejero de Estado, Profesor Universitario.

El doctor Pablo Cáceres Corrales, ex Magistrado Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, Profesor Universitario.

El doctor Ricardo Calvete Rangel, ex Magistrado Corte Suprema de Justicia, Profesor Universitario.

El doctor Hernando Herrera Vergara, ex Magistrado Corte Constitucional, Profesor Universitario.

El doctor Fernando Hinestrosa Forero, ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Rector Universidad Externado de Colombia.

El doctor Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo, ex Magistrado Corte Suprema de Justicia, Decano Facultad de Jurisprudencia Pontificia Universidad Javeriana.

El doctor Pedro Lafont Planeta, ex Magistrado Corte Suprema de Justicia, Profesor Universitario.

El doctor Eduardo López Villegas, Magistrado Corte Suprema de Justicia, Profesor Universitario.

El doctor Julio Ojito Palma, Magistrado Tribunal Superior de Barranquilla, Profesor Universitario.

El doctor Diego Younes Moreno, ex Consejero de Estado, Profesor Universitario.

Parágrafo. La Comisión tendrá la facultad de invitar a los funcionarios, representantes de las entidades, expertos, académicos y demás personas que estime pueden ser de utilidad para los fines de la Comisión cuando así lo estime necesario, con el fin de cumplir los objetivos encomendados en el presente decreto.

Artículo 3°. Funciones. Son funciones de la Comisión, las siguientes:

- 1. Evaluar la conveniencia y alcance de una reforma estructural a la justicia colombiana.*
- 2. Analizar las iniciativas académicas que se formulen sobre la materia.*
- 3. Realizar consultas con entidades estatales, universidades, asociaciones de abogados y las personas u organismos que la Comisión considere pertinentes, sobre las reformas que sugieran deben introducirse.*
- 4. Elaborar los proyectos de normatividad que deseen proponer al Gobierno.*
- 5. Las demás funciones inherentes a la naturaleza de la Comisión.*

Artículo 4°. Reuniones. La Comisión se reunirá ordinariamente, al menos, una vez al mes, pero podrá reunirse cuantas veces sea necesario para atender los fines y objetivos para el cual fue creada, por decisión de la mayoría de los miembros de la Comisión.

Parágrafo. La Comisión, una vez culminado sus estudios, deberá rendir su informe final de recomendaciones al Gobierno Nacional, para su evaluación, a más tardar el 19 de marzo de 2010.

Artículo 5°. Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica será ejercida por la doctora Gloria María Borrero Restrepo, Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia para la justicia, y tendrá dentro de sus funciones, las siguientes: convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Comisión; elaborar el orden del día de las reuniones; llevar las actas de las reuniones; coordinar las acciones, elaborar los cronogramas, planificar la entrega de materiales, organizar el archivo de la Comisión, y las demás que sean necesarias para el efectivo cumplimiento de las funciones de la Comisión.

Artículo 6°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado intervinieron en la Comisión en su calidad de presidentes; por lo cual, la Comisión entiende que los temas desarrollados en este informe preliminar deben ser discutidos en el seno de las corporaciones.

Como invitado permanente intervino, de manera activa, en las discusiones de la Comisión, el ex magistrado de la Corte Constitucional, doctor Jaime Córdoba Triviño.

2. La Comisión de manera autónoma convino adelantar el estudio, para el informe, con recomendaciones y propuestas normativas alrededor de los siguientes temas:

- Arquitectura institucional de la Rama Judicial: Organización general, autogobierno, estructura, administración e independencia funcional y presupuestal
- Relación entre el Poder Judicial y las otras Ramas del Poder Público
- Ministerio de Justicia – Funciones
- Fortalecimiento de la presencia judicial en la geografía colombiana
- Fiscalía General de la Nación
- Tutela y otras acciones constitucionales
- Responsabilidad y ética judicial
- Análisis del atraso y de la congestión judicial.
- El papel de la Jurisprudencia
- Elección de Magistrados, metodología, periodos y requisitos
- Régimen disciplinario, Colegiatura obligatoria, Formación y Carrera Judicial
- Intervención de la Rama Judicial en elecciones de funcionarios del Estado
- Fortalecimiento de la justicia alternativa
- La relación de la Rama Judicial con otros actores sociales: los colegios de abogados, la prensa
- La defensa judicial del Estado

Los ejes temáticos principales en los cuales se enmarcó el contenido fueron: la autonomía e independencia de la administración de justicia, el acceso a la administración de justicia y la descongestión judicial.

3. La Comisión, de modo expreso, excluyó, como materia de discusión, lo relacionado con las competencias de investigación, juzgamiento y sanción radicadas en cabeza de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Y, en consecuencia, reitera, desde ya, que el espíritu y propósito de las conclusiones de la Comisión se mantenga, y por eso insta al Gobierno y al Congreso de la República a no asumir, ni modificar las reglas en la marcha sobre la investigación y juzgamiento atribuidas a aquellas corporaciones, sin que sea óbice a que, una vez las actuaciones hayan culminado, se introduzcan las precisiones o correctivos que consideren necesarios. O que, so pretexto del estudio de este proyecto, se introduzcan puntos relacionados con esos aspectos.

4. La Comisión, por conducto de su Presidente, le propuso al Gobierno Nacional la ampliación del plazo de existencia de la Comisión hasta el 19 de mayo del año en curso en nota del 16 de marzo pasado. Y en respuesta a la solicitud de la Comisión, se expidió el Decreto 928 de marzo de 2010, extendiéndose el plazo de entrega del informe definitivo hasta el 19 de mayo de 2010.

5. La Comisión recibió propuestas que contenían recomendaciones de reformas al sistema de justicia, enviadas por miembros de la sociedad civil a través de correo postal o correo electrónico, que se encuentran relacionadas en los Anexos 1 y 2 de este informe.

6. El 12 de abril pasado, la Comisión entregó el Informe Preliminar de Reforma a la Justicia al gobierno nacional a través del Ministro del Interior y de Justicia y a la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. Y se calificó de preliminar, precisamente con el propósito, una vez conocido el texto completo de la reforma, que pudieran pronunciarse todas las entidades y personas que tuvieran interés sobre esa materia; y, luego de cumplido ese proceso de divulgación y conocimiento, presentar el informe definitivo como ahora se cumple.

Hasta el 31 de mayo de 2010, la Comisión tuvo la grata oportunidad de saber de pareceres tanto de autoridades civiles, entidades académicas, profesionales del derecho, columnistas de medios de comunicación escritos, Colegios de Abogados, sindicatos, asesores de los candidatos a la presidencia de la República y a un candidato, en opiniones que se anexan a este documento, y que la Comisión tuvo ocasión de analizar para enriquecer el informe definitivo.

7. Tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado dedicaron tiempo en el estudio de las propuestas consignadas en el Informe Preliminar. Sin embargo, no presentaron por escrito el resultado de las conclusiones sobre el particular y que la Comisión hubiera deseado recibir por la importancia que tienen las opiniones de esas Corporaciones en un proceso de reforma de la administración de justicia, y consciente de que propuestas de este linaje deben contar siempre con el consenso de la propia Rama Judicial.

Con todo, pertinente anotar que los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, así como dos magistrados en ejercicio de una y otro, participaron activamente en todo el trayecto de estudio de la reforma, no obstante la expresa advertencia formulada por los dignatarios que la intervención de ellos no comprometían institucionalmente a las corporaciones que presidían.

8. Los miembros de la Comisión agradecen todo el respaldo técnico, económico y logístico prestado por la Corporación Excelencia en la Justicia, entidad que ejerce la secretaría técnica de esta Comisión, y reconoce que el documento final de la Comisión no compromete, de ninguna manera, la opinión o posición institucional de la Corporación, en los distintos temas de justicia allí tratados.

Igualmente los miembros de la Comisión agradecen al Gobierno Nacional la oportunidad de generar este espacio de reflexión sobre la Justicia y la participación activa de todas las personas que sus propuestas y opiniones creyeron en el trabajo.

REFLEXIÓN NECESARIA LA JUSTICIA COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO Y UN ACUERDO NACIONAL POR LA JUSTICIA

Para nadie es un secreto, no de ahora sino de vieja data, que la justicia requiere un sin número de ajustes, al mismo tiempo que una transformación profunda y generalizada, la cual no puede ser llevada a cabo únicamente a través de normas jurídicas como en el pasado, por importantes que intrínsecamente ellas sean (reformas normativas), toda vez que es necesario igualmente invitar a la comunidad a que participe de manera activa, en su calidad de usuaria y veedora, para lo cual se requiere un compromiso sistemático de largo plazo que, trascendiendo de términos breves y de ajustes puntuales, de ordinario típicamente coyunturales, involucre a todos los actores interesados en ella. Lo propio, de cara a las instituciones, pues así mismo se demanda su decidido y continuo concurso y acompañamiento. Al fin y al cabo, la justicia es de todos, y no solamente es asunto de jueces y abogados; es patrimonio de la nación, de suerte que a toda la colectividad, sin distingo, debe interesar y motivar.

En tal virtud, no es de recibo seguir acudiendo a reformas exclusivamente normativas, en veces desconectadas del sistema imperante, a sabiendas que la problemática que acusa la justicia es más estructural, a la vez que cultural y, por ende, comportamental, lo que aconseja, como es obvio, que los cambios preceptivos sean también escoltados por nuevas y constructivas actitudes, a la par que por buenas prácticas. De lo contrario, se malograría una genuina oportunidad y la reforma propuesta, sin duda, se convertiría en una más de las tantas que han tenido lugar en el Colombia, aflorando así una nueva y perturbadora frustración.

Desde esta perspectiva, con una visión de conjunto, amén que de largo plazo, ello es trascendental, se propone inscribir en la agenda nacional el tema de la justicia, el que no puede ser mirado privativamente como un problema, sino como una extraordinaria y constructiva ocasión para fortalecer todas nuestras instituciones, convencidos, como lo estamos, que ella es un pilar insustituible de toda democracia; un valor en el que descansa y debe descansar el Estado social de derecho. No en vano, la justicia es transversal, y a todos interesa. No hay un solo colombiano, al que directa o indirectamente, no lo permeé, ni ninguna actividad, pública o privada, en la que no esté presente.

Tan es así que no se concibe la paz y la seguridad ciudadanas, el progreso de los pueblos, su bienestar y su incardinación en un mundo globalizado, sino es mediante una justicia sólida, autónoma e independiente, plural, solidaria, organizada, moderna, cumplida que, sintonizada con las necesidades de los justiciables y con las exigencias del tráfico contemporáneo, tanto en el nivel nacional, como internacional, recupere su majestad y credibilidad.

Igualmente se trata de propiciar un gran pacto o ***acuerdo nacional por la justicia***, en sí mismo incluyente, en el cual participen y tengan cabida las fuerzas vivas de la

sociedad toda: las tres ramas del poder público, los organismos de control, el sector privado, los abogados, las universidades, las asociaciones académicas, la iglesia, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y, en general, todos los interesados en la justicia en la esfera colombiana.

En este orden de cosas, tal y como ha acontecido en otras latitudes, por vía de ejemplo en España, es menester darle a la justicia la prioridad que requiere en la referida agenda nacional, en orden que adquiera el estatus de verdadera '*política de Estado*', con el inequívoco propósito de que, al margen de lo meramente coyuntural y de la simple retórica, se erija en prioridad estratégica para los próximos presidentes y gobiernos de los colombianos, así como para todos los actores de la sociedad.

Por consiguiente, la reforma que esta Comisión estima pertinente proponer debe ir más allá de las recomendaciones y propuestas que seguidamente se harán, habida cuenta que hay plena conciencia de que ha llegado el momento de que la justicia deje de ser considerada como una problemática insular o de segundo orden, o contemplada parcialmente como sí todo se redujera a un tema de congestión judicial, o de impunidad, por relevantes que sean, como ciertamente lo son, pero hay otros de acentuada significación.

La idea que entonces asiste a esta Comisión es de mayor espectro, e implica además que el país todo le dé la significación y la relevancia necesarias a esta temática. De ahí que se invite a la articulación y a la realización abierta de un ***gran pacto nacional por la justicia***, en el cual quepan todos los colombianos, independientemente de su credo político o religioso y de su condición social, liderado por las cabezas de las tres ramas del poder público, en asocio de otros sectores, tanto de naturaleza oficial, como privada, entre varios, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo, los gremios, las universidades, los colegios de abogados, las asociaciones académicas, la Iglesia, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y, en fin, todas las entidades y asociaciones interesadas en una justicia autónoma, independiente, digna, eficiente, incluyente, oportuna y transparente, cuya coordinación general, efectivamente, podría estar en cabeza del Ministro de Justicia, tal y como se propone ulteriormente, esto es un Ministerio escindido del actual Ministerio del Interior.

Sólo así, pensando en políticas públicas estables y de Estado, con el concurso y, especialmente, el compromiso personal e institucional de todos, podrá hacerse realidad este anhelo, que es también el de centenares de conciudadanos que reclaman más acceso, más presencia de la justicia, más independencia, más armonía, más eficacia y más resultados positivos. Sin justicia, no hay esperanzas, no hay presente, ni futuro. Es ésta la hora de la justicia.

CONSIDERACIONES A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS

1. La Comisión de Reforma a la Justicia reconoce y resalta, en primer lugar, las observaciones, críticas y propuestas adicionales al Informe Preliminar, provenientes de diversos sectores de la opinión pública, académicos, asociaciones de abogados, medios de comunicación, abogados en ejercicio, facultades de derecho, ciudadano común, incluyendo candidatos y asesores de las campañas presidenciales 2010 (ver anexos) y que evidencian el interés de la sociedad por la problemática de la justicia. Y, en segundo lugar, señala que muchas de esas posiciones se encuentran acogidas o por lo menos tratadas en el texto del Informe. Por eso, la Comisión estima pertinente referirse de manera especial a aquellas que, en su conjunto o en forma separada, se relacionan con el alcance, la coherencia y la finalidad de la propuesta, bien para incluirlas en estas consideraciones finales, ora en cada uno de los capítulos del Informe en que se trata el respectivo tema.

2. Previamente debe quedar claro que la propuesta que se formula en el Informe, de una parte, es un documento para servicio de los sectores interesados en el mejoramiento de la justicia; y de otra, es una proyección independiente, ajena a toda consideración partidista, y sin que con ello se quebranten las directrices políticas específicas que, en materia de justicia, se estimen sobre el particular. Sin embargo, dado que la Comisión concibe la solución de los problemas de la justicia como un proceso complejo, integrado por varias fases, deja por sentado desde ya, que la propuesta no persigue la solución inmediata de toda la problemática judicial, sino la formulación de un tratamiento gradual, en procura de un desarrollo legislativo o reglamentario.

La Comisión conviene en la complejidad de la problemática judicial en cuanto descansa sobre múltiples factores: políticos, (falta de voluntad política); económicos (presupuestal); sociales (tensiones y conflictividades); jurídicos (multiplicidad y dispersión normativa); judiciales (cultura de la litigiosidad y de la obstrucción del acceso efectivo a la justicia); penales (combate de la criminalidad y la corrupción creciente); etc. Y, por tal motivo, reconoce que si bien puede intentarse resolver algunos de ellos, con ciertas acciones de prevención, promociones de apoyo publicitario, reformas legales, etc., siempre requerirá de un órgano que oriente y, ante todo, ponga en marcha, en un Estado democrático como el colombiano, un aparato de administración y de regulación, en forma autónoma, de la Rama Judicial.

Ninguna clase de reforma a la justicia puede alcanzar eficacia plena sin la intervención de la propia Rama Judicial; tampoco puede hacerse con una o varias decisiones políticas o normativas sino mediante un conjunto de acciones que requieren el concurso de todos los actores y estamentos de la sociedad colombiana. Por esta razón, la Comisión ha estimado la necesidad de establecer preferentemente la funcionalidad del Estado a través de la Rama Judicial, a fin de que resulte idónea para que haga efectivo el propósito y la participación de todos en la búsqueda de *una pronta y cumplida justicia*. De allí que la Comisión considere que el fortalecimiento de la

administración de justicia ha de ser tratado como un proceso que le permita al Estado reestructurar, regular y dar operatividad a la Rama Judicial, para el cumplimiento de la misión deseada. Entonces, la política de eficiencia de la administración de justicia, que recoge la reforma propuesta, no sólo debe fundarse en un acuerdo político o de consenso nacional, que la Comisión ha recomendado para erigirla como en una política de Estado, sino que debe dar lugar a un proceso de modernización de la justicia, que contemple las fases de reestructuración, desarrollo y operatividad, en un cierto período.

Precisamente, la reforma propone solucionar, en primera instancia, aquellos problemas de nivel constitucional de fragmentación y de deficiente responsabilidad de la Rama Judicial que impiden o han impedido dar solución eficiente a los problemas latentes de justicia, en especial de índole constitucional referidos fundamentalmente a la estructura de la Rama judicial, con su gobierno, con su integración ajena a la política y con herramientas y atribuciones particulares que se estiman necesarias para lograr solución a la problemática judicial. Por eso, sin una reestructuración previa, resulta difícil darle funcionalidad a la Rama Judicial para que, dentro del Estado Social de Derecho, pueda alcanzar la misión que le encomienda la Carta Política.

Así mismo, la reforma propuesta aspira a que, una vez hechos los cambios constitucionales e instalados los nuevos órganos, éstos procedan al desarrollo normativo y a la reorganización pertinente, dentro de lo cual se destacan los siguientes aspectos: la expedición, entre otros, de los reglamentos constitucionales urgentes y permanentes que se encuentren dirigidos a combatir los problemas sensibles de la Rama, como los relativos a la congestión, a la ineficiencia, a la falta de credibilidad y a los defectos en transparencia y ética judicial, a las dificultades en los sistemas objetivos de méritos que deben seguir las Altas Cortes en la participación, postulación y elección que le corresponden, etc. Así mismo, se espera que el nuevo gobierno judicial asuma y ejerza la iniciativa de regulación que fuere necesaria para dar cabal cumplimiento a la Reforma, dentro de las cuales se destacan las iniciativas de ajustes atinentes a la ley estatutaria de la administración de justicia y las legislativas de protección ciudadana a los usuarios de la justicia y, principalmente, a las víctimas de delitos, a los desplazados, a las minorías étnicas y a las partes débiles de la justicia.

Igualmente, la Comisión ha recomendado se busquen iniciativas de revisión de los procedimientos judiciales que, con simplicidad, garanticen el acceso a la justicia, el debido proceso y los derechos fundamentales, tomando en cuenta, en lo que fuere pertinente, la posibilidad de solución extrajudicial (mediación, conciliación, arbitramento) o informal de aquellas discusiones o diferencias que surgen en las relaciones familiares, laborales y sociales (justicia de paz, etc.); la necesidad de la solución rápida de las causas contenciosas judiciales menores o comunes, sea que encierren interés público o privado; y la necesaria organización de los procesos que, de acuerdo con nuestra realidad y posibilidad de eficiencia, privilegien las soluciones de restablecimiento de derechos fundamentales vulnerados, o de aquellos de gran impacto social, moral o económico; o que acojan trámites breves, sumarios u orales, siempre que se otorgue la debida seguridad jurídica a la causa que se juzga.

Por supuesto, corresponderá al Consejo Nacional de la Administración Judicial –órgano de gobierno que la Comisión propone para la Rama Judicial–, adoptar las políticas y medidas necesarias para el fortalecimiento integral de la administración de justicia, y ejercer el control indispensable sobre la Dirección Ejecutiva, verdadero órgano de gestión y administración, para que se ponga en marcha la implementación de la reforma. Además, también debe contribuir al fortalecimiento del sector justicia y a la estructuración de una política criminal adecuada y eficiente dentro de nuestra realidad.

De manera paralela con el mencionado desarrollo integral de la Rama Judicial, estará a cargo de las Altas Cortes, en armonía con el Consejo Nacional de la Administración de Justicia, asegurar la actividad independiente y armónica de sus propias jurisdicciones con una dispensa de justicia más pronta y de mejor calidad, como respuesta responsable frente al Estado y a la ciudadanía.

No se puede pretender que, por el camino de una reforma constitucional de la estructura de la Rama Judicial, se llegue a resolver totalmente el problema del acceso a la justicia pues siendo éste un punto serio, evidente y sensible no puede alcanzar solución solamente por medio de textos constitucionales sino complementado con mecanismos de ejecución y regulación, que en la Reforma se le entrega al Consejo Nacional de la Administración Judicial entre sus funciones y atribuciones de gestión y de capacitación permanente. La Comisión estima que un gobierno de la Rama Judicial de alto contenido de acción y de gobierno, contando con suficientes recursos económicos, es mucho lo que puede hacer en ese necesario propósito de lograr el acceso a la justicia.

La Comisión acogió en gran parte las funciones y atribuciones que la Constitución de 1991 le entregó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y que en la propuesta se reemplaza por el Consejo Nacional de la Administración Judicial, y que aquel órgano ha cumplido. Pero considera que aquellas funciones y atribuciones deben ampliarse para lograr una mayor eficacia de regulación, gestión, administración, capacitación, bienestar y gobierno de la Rama Judicial, como el de garantizar el eficiente funcionamiento judicial o jurídico del sistema judicial, de dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones de evaluación del desempeño, control disciplinario y gestión de los procesos judiciales, de dictar los reglamentos constitucionales para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y para superar la congestión judicial y propender por el efectivo acceso a la justicia y expedir los reglamentos necesarios en torno al bienestar y seguridad de los empleados judiciales, con la organización de las funciones y trámites administrativos de los despachos judiciales.

La redistribución de despachos judiciales, la posibilidad de mantenerlos o ampliarlos en todos los municipios, la creación de un buen número de Casas de Justicia, la persistencia de la acción de tutela racionalizada, la creación de jueces especializados según la disciplina, la necesidad de demanda, son medios que deben permitir un mayor acceso a la justicia. Y gran parte de esas labores debe radicarse, como se expuso precedentemente, en el Consejo Nacional de la Administración Judicial como gestor,

regulador y ejecutor de funciones de gobierno en armonía con la Dirección Ejecutiva, y no a través de reformas constitucionales.

Por supuesto, la congestión y el atraso judicial, puntos cruciales de la justicia colombiana, obligan a unir los esfuerzos para su superación. El atraso, como factor de tiempo en la actuación de los funcionarios judiciales, conduce a que los asuntos se tramiten muy por fuera de los plazos de ley y se extiendan con impacto negativo en el resultado de la gestión judicial, y la congestión como el exceso de los procesos en curso, no se pueden recoger en una reforma constitucional. Ciertamente, corresponderá al Consejo Superior de la Administración Judicial emprender la enorme tarea de establecer mecanismos de agilización de las actuaciones judiciales mientras se introducen las reformas procesales que hagan posible un tratamiento oportuno de los asuntos tales como la implantación de la oralidad, la reducción de los términos, la reacomodación, distribución o redistribución de los despachos judiciales, la unificación de las normas de procedimientos, la simplificación de los trámites, etc.

3. En virtud del principio de responsabilidad integral, mencionado en el informe preliminar, la Comisión estima pertinente resaltar la necesidad de integrar, al interior de la respectiva jurisdicción, los medios de control necesarios para tal efecto, principalmente, el funcional y el disciplinario.

En efecto, siendo el control funcional aquel que ejerce el superior funcional para favorecer y revisar, en vía de recurso de apelación o de consulta, las providencias que el inferior, dentro de la esfera de su independencia constitucional y legal, haya proferido, resulta indispensable, entonces, mantener dicho control en los funcionarios de mayor jerarquía, que, en los casos mencionados, continúan siendo los jueces del circuito y los tribunales o sus equivalentes.

A su vez, aceptándose, como se propone, que el control disciplinario cumple una función netamente administrativa en procura de velar por la rectitud legal y ética de los funcionarios judiciales, distinta de la actividad de juzgamiento, también resulta necesario mantener dicho control, pero reasignarlo al interior de la Rama, a cargo de las Altas Cortes y de los Tribunales, según el caso. Ello, por cuanto son los superiores administrativos, esto es, aquellos a quienes, conforme al sistema de concurso o ingreso, les corresponde conocer naturalmente, por su carácter administrativo, las eventuales faltas disciplinarias que se les imputen, sin perjuicio del control jurisdiccional contencioso administrativo que le asiste y porque aquellos son los órganos disciplinantes más idóneos para hacerla. Y esto se debe, de un lado, a su mayor conocimiento y comprensión de la actividad judicial a su cargo y de las conductas legales y éticas de los funcionarios inferiores, sin que, como ahora ocurre, haya órganos externos a la propia jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa que arriesguen la independencia y transparencia judicial con criterios ajenos a ella. Y también obedece a la incidencia positiva o negativa que puedan tener en las evaluaciones propias de la carrera judicial. De allí que tales controles, el funcional y el disciplinario, permitan a un mismo tribunal, no sólo evaluar, a través de las salas jurisdiccionales de las corporaciones, la calidad y cantidad de la actividad de los

funcionarios judiciales, sino también apreciar, por conducto de las salas de decisión disciplinarias, los comportamientos judiciales que merezcan los reconocimientos y estímulos del caso, o que, por el contrario, los hagan partícipes de evaluaciones que exijan mejoramiento en su comportamiento disciplinario.

La Comisión no comparte la crítica que se hace a la propuesta sobre el régimen disciplinario, en cuanto se afirma que sirve para crear grados de dependencia al interior de la Rama Judicial por el hecho se radicar el conocimiento en los superiores funcionales los asuntos de disciplina, pues, en puridad, se aleja de la seriedad de los mismos funcionarios disciplinantes quienes deberán actuar responsablemente con sentido de justicia y jamás con criterio de malquerencias o favoritismos. Si el inferior sabe que su superior lo disciplina, sin lugar a dudas, será más cuidadoso en su comportamiento. Estará más atento para someter su conducta a las reglas de bien y de la ética. El superior no podrá colocarse en actitud de intransigencia despótica frente al inferior, pues su posición debe estar acorde con la Constitución y la Ley. El superior, por el contrario, deberá dar ejemplo permanente de un sano comportamiento. Entonces, el control disciplinario será más efectivo y serio.

También carece de sentido el cuestionamiento alrededor del conocimiento disciplinario de los magistrados de las Altas Cortes que propone la Comisión, de pasarlo de la Cámara de Representantes a las Salas de Decisión Disciplinaria de distintas jurisdicciones, porque la insinuación de que se cumplirían las funciones disciplinarias con criterio de reciprocidad es tanto como desconocer la calidad, seriedad y actitud de los propios magistrados; y eso es suficiente para no compartir la negativa de la argumentación.

Así mismo, no comparte la Comisión los comentarios contrarios a la propuesta de creación de la colegiatura obligatoria de abogados y, particularmente en lo que concierne con la atribución de juzgar disciplinariamente a los abogados bajo la creencia que los mismos no deben participar en la calificación y sanción de las conductas reprochables de los colegas. Esta es una visión contraria a lo que se proclama de la mayoría de los países que aceptan la disciplinan de los profesionales del derecho. Precisamente en el reciente informe de la Relatora de Especial de Naciones Unidas, 2 de junio de 2010, expuso: *“Nunca será suficiente destacar la importancia de la actividad profesional que desarrollan los abogados y la necesidad de otorgarles todas las condiciones necesarias para que puedan llevar a cabo adecuadamente su labor. He planteado en mi informe la conveniencia de que se reúnan en un Colegio de Abogados que defienda sus fueros y que vele por la observancia de reglas éticas de conducta, liberando así del control y sanción del Consejo Superior de la Judicatura”*

Y en esa línea de crítica, sobre la aplicación de los precedentes jurisprudenciales que la Comisión propone con el sentido de buscar una justicia rápida y equilibrada, tampoco contiene elementos de lógica cuando se afirma que a los funcionarios de inferior jerarquía se le arrebatara el derecho de decidir conforme con su leal saber y entender, cuando la propuesta persigue, precisamente, que la existencia de jurisprudencia de sólida proyección doctrinal ilumine al funcionario que ha de tomar decisiones pues

cuenta para ello con un serio material de orientación. Además, la propuesta deja abierta la posibilidad para que los funcionarios se separen del criterio jurisprudencial existente, solo que se invoca se haga con razones o fundamentos y no como producto del capricho o de la ignorancia. Por eso, se repite: en el sistema relativo o racional, en tal virtud, los jueces tienen el deber de respetar el precedente (incluyendo, por supuesto, los argumentos y el sentido de la decisión). Pero un deber *prima facie* no constituye un deber definitivo, o una obligación inexorable que, a las claras, violaría en Colombia caras garantías, amén que sería altamente inconveniente. En desarrollo del principio de autonomía judicial, rectamente entendido, los jueces pueden separarse, como se anota en el Informe, de la línea jurisprudencial ya fijada si exponen motivos suficientes y razonables para ello.

4. Las propuestas de inclusión de los Presidentes de las Altas Cortes como miembros del Consejo Nacional de la Administración Judicial y de ampliación de los períodos de Magistrados de las Altas Cortes, de ocho (8) a doce (12) años, lejos de obedecer a criterios burocráticos, se sustentan en el fortalecimiento judicial. En efecto, la presencia de los dignatarios atañe a la necesidad de que todas las jurisdicciones, por conducto de sus representantes directos, sus presidentes, se comprometan armónicamente en la administración de dichas jurisdicciones, a fin de que, a su turno, asuman toda la responsabilidad para con el país, en la administración de una pronta y cumplida justicia, o sea, es la concepción de una forma de autogobierno responsable. Y, al mismo tiempo, se fortalece la parte de gestión administrativa de la Rama Judicial con la creación constitucional de la Dirección Ejecutiva.

También hay que señalar que la ampliación de los períodos que se propone sólo tiene aplicación para elecciones futuras. En consecuencia, lejos de beneficiar burocráticamente a los magistrados y consejeros actuales, lo que persigue es asegurar, con dicha permanencia, una mayor solidez o vigor en la unificación de las jurisprudencias de las Altas Cortes, indispensable para que éstas puedan desarrollar la eficacia obligatoria relativa de la jurisprudencia que se propone en la reforma. Por el contrario, con la propuesta de la Comisión no sólo se elimina la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y tres cargos de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, sino también se modifica la correspondiente estructura burocrática. En cambio, se mantienen los cargos de carrera para que se amplíen los espacios de las jurisdicciones existentes.

Con la modificación del Consejo Superior de la Judicatura y las funciones que se le asignan al nuevo órgano de gobierno de la Rama Judicial, el sistema de elección de magistrados de la Corte y del Consejo de Estado tiene que cambiar, pues no habrá lista alguna por aquella Corporación. La Comisión, entonces, tenía que proponer un mecanismo de elección y estimó el más conveniente, luego de estudiar distintas modalidades, el que consultara una mejor y armónica selección con criterio colegial, como abrir la posibilidad a todos los abogados que con el lleno de los requisitos constitucionales aspiren al cargo de magistrado. Y con sentido democrático propuso una elección objetiva mediante audiencia pública en que se conozca, por toda la

sociedad, las calidades y condiciones de los aspirantes. O sea, se utilizaría el sistema de cooptación pero con criterio abierto y no excluyente de candidatos.

5. Finalmente, la Comisión señala la necesidad de que el Consejo Nacional ampliado de la Administración de Justicia, que se propone en la reforma, le dé prioridad a una revisión exhaustiva de todos los estamentos, reglamentaciones y actividades del sector justicia que directa o indirectamente tienen que ver con la Rama Judicial, con el propósito inicial de evaluarlos y, si fuere el caso, de proponer su fortalecimiento, adecuación y armonización con la Reforma que se le introducen a esta última; y todo ello dirigido a garantizar, consecuentemente, una mayor y responsable administración de justicia. Por lo tanto, para el fortalecimiento de esta última, se hace imprescindible que dicha revisión comprenda no sólo la extensión y eficacia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, muy importante para la desjudicialización y descongestión de la justicia, sino también aquellas actividades del sector justicia que, de una u otra manera, afectan o inciden en la administración de justicia.

En efecto, se hace indispensable que dicho Consejo, con la participación de los órganos pertinentes, evalúe y haga las recomendaciones políticas y normativas correspondientes (de carácter legal, reglamentario, etc.), sobre múltiples aspectos del sector que tienen que ver con la Rama Judicial, a fin de mejorar la administración de justicia: en primer lugar, la definición de criterios de técnica legislativa que deben adoptarse en materia de producción del derecho, a fin de facilitar no sólo su rápida aplicación judicial, sino también de contribuir a su conocimiento, desarrollo y aplicación por los particulares; en segundo lugar, el establecimiento de un seguimiento del desarrollo de las funciones jurisdiccionales a cargo de entes administrativos, a fin de evaluar su eficiencia; en tercer lugar, la necesidad y la definición de criterios de priorización y de mayor utilidad y eficiencia de la intervención de muchos órganos del sector justicia, en los diversos procesos y actuaciones judiciales, a fin de que su colaboración sea más útil y eficiente dentro de la administración de justicia, tal como sucede con las intervenciones del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, las Contralorías, los defensores de familia, los agentes de policía judicial, los órganos de investigación y seguridad, las entidades territoriales locales (alcaldías y gobernaciones, etc.), y las entidades internacionales de cooperación judicial. Y, en último lugar, la evaluación y determinación de los criterios de eficiencia social y económica de la Administración de Justicia, a fin de facilitar la prestación de un servicio judicial, acorde con las necesidades y el desarrollo social y económico regional, nacional e internacional que resulte pertinente.

CAPÍTULO I FUNDAMENTOS DE LA REFORMA

A. Justificación

1. Los fundamentos de esta propuesta radican en la necesidad de dar respuesta efectiva a la problemática fundamental que aqueja a la justicia, mediante una reforma normativa de la Rama Judicial que, acompañada de ciertas recomendaciones, facilite la adopción de medidas urgentes y ordinarias que la solucione en breve tiempo y genere las condiciones idóneas para su adecuado desarrollo, especialmente necesario dentro del proceso de globalización.

En efecto, si bien es cierto que ante la opinión pública, en la actualidad, surge con mayor nitidez la problemática judicial referida a las tensiones entre las Ramas del Poder Público, las congestiones y atrasos judiciales y a las dificultades ciudadanas para acceso a la justicia, no lo es menos que ella, en gran parte, obedece a muchas falencias que afectan los sistemas (como el acusatorio penal), el servicio de justicia (como el de demanda y oferta) y, en general, el funcionamiento de la Rama Judicial que, sin lugar a dudas, deterioran su imagen, confianza y credibilidad institucional y social, razón por la cual se haría necesaria una reforma judicial de fondo. Sin embargo, dada la brevedad del plazo asignado y la misión encomendada a la Comisión, debe reducirse a los aspectos fundamentales, internos y externos de la Rama Judicial, que permitan, en su desarrollo inmediato, las modificaciones y ajustes necesarios para combatir dicha problemática y facilitar el desarrollo del derecho vivo de la jurisprudencia y de la ley.

2. Del mismo modo, esta propuesta parte del principio de que la Justicia es un fundamento del Estado Social de Derecho, de que la Justicia es un Sistema y que la Justicia conforma un sector de la estructura del Estado colombiano, en el que participan distintas instituciones y autoridades, en el que existen espacios de justicia alternativa encargados de administrar justicia, y en el que las distintas ramas del poder público convergen en determinadas acciones.

La justicia como fundamento del Estado Social de derecho implica que las autoridades y personas investidas para administrarla, deben hacerlo en el marco constitucional y cumplir los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen las garantías de un proceso justo.

B. Orientación general de la propuesta

1. La Comisión ha señalado, como derroteros para la conformación de la propuesta, varios criterios o principios sobre la naturaleza de la Rama Judicial y su orientación para su reestructuración interna y desarrollo adecuado de colaboración armónica.

La Rama Judicial, como Rama del Poder Público, no solo es un pilar de la democracia, de la convivencia social y de la justa protección de los asociados, sino también una Rama que, como parte del estado social de derecho y como prestadora de un servicio público a cargo del Estado, debe ser financiada adecuada y suficientemente por el mismo y, además, tener una garantía constitucional de su cumplimiento, a fin de contribuir al desarrollo de la pronta y cumplida justicia para todos y de consolidar el desarrollo económico social, sin perjuicio del apoyo que, para dicho cometido, pueda recibirse del sector privado y de los organismos internacionales.

2. Ahora bien, siendo la Rama Judicial encargada de la administración de justicia, es claro que su atribución principal y prioritaria es la jurisdiccional, con la colaboración accesoria y complementaria, pero básica, de una estructura administrativa y de gobierno. Por eso, internamente, ambas deben desarrollarse de manera armónica bajo los principios de independencia jurisdiccional y de gobierno autónomo, como aquí se expondrá.

3. Sin embargo, previamente la Comisión señala como orientación básica general de esta reforma, la consistente en que la justicia pronta y cumplida debe ser concebida como una política pública estatal prioritaria que garantice los medios, especialmente los económicos, para su efectiva realización. Ello se debe a que tradicionalmente si bien las políticas y planes de desarrollo anteriores han contemplado al sector justicia, con énfasis en algunos aspectos (como los de cárceles, casas de justicia, delincuencia juvenil, etc.), lo cierto es que la Rama Judicial, sólo ha sido tenida en cuenta como factor necesario para asegurar especialmente su funcionamiento histórico, sin tener presente el desarrollo acelerado de nuestra sociedad, de nuestra economía y, ante todo, de nuestra conflictividad, resaltándose, como es obvio, su deficiencia en el resultado de la prestación del servicio de justicia a su cargo, así como en la administración de los recursos económicos asignados.

Por ello, la Comisión estima como presupuesto necesario de la efectividad de cualquier reforma, lo siguiente. En primer lugar, que “la política pública de justicia”, no sea una política tan solo de uno u otro gobierno, porque, además de que ella debe obedecer a una orientación estatal de directrices y objetivos de largo plazo debe garantizar el equilibrio de poderes y mantener la seguridad constitucional y legal del Estado y los asociados. De allí que la Comisión estime que ella deba ser catalogada como una política de Estado, en el sentido de que comprometa a todas sus ramas y estamentos, así como a la sociedad a la cual presta sus servicios, a fin de que en su conjunto se afronte dicha misión, de la cual todos somos responsables para su buen funcionamiento.

En segundo lugar, también considera necesario la Comisión que a la mencionada política pública de justicia, igualmente se le otorgue un carácter “*prioritario*” dentro de las diversas políticas públicas, esto es, que se considere como una tarea preeminente dentro de las políticas gubernamentales y planes de desarrollo, debido no sólo a sus fines esenciales de convivencia social, económica y jurídica, sino también al ideal de

otorgar seguridad a los asociados para acceder a una justicia oportuna y eficaz, que se encuentre disponible, y, para garantizar la totalidad de sus derechos en forma pacífica. De allí que la Comisión estime indispensable señalar la necesidad de que la política de justicia oportuna y eficaz sea, además de una política estatal, una prioridad para el Estado, de gran contribución a la pacificación y unidad nacional. Convertir la justicia en prioridad del Estado, de un lado reconoce la necesidad de consolidar la seguridad jurídica, y la solución de los grandes problemas nacionales, como son la corrupción, la criminalidad organizada, el narcotráfico, el paramilitarismo, etc.; y, de otro, porque siendo prioridad es una directriz que concita a todos los sectores del país al apoyo y mejoramiento de la justicia, incluyendo a los sectores empresariales nacionales e internacionales que requieren, además de seguridad jurídica para sus inversiones y negocios, una pronta y debida justicia cuando se requiera.

En tercer lugar, la Comisión también estima necesario el reconocimiento constitucional mínimo de los medios económicos indispensables no sólo para un buen funcionamiento histórico de la administración de justicia, sino también los necesarios para, de un lado, afrontar de manera especial la congestión actualmente existente, y para, del otro, facilitar dar respuesta de manera permanente a la ampliación y diversificación de demanda de justicia por parte de los asociados, a las inversiones y al desarrollo general de la Rama Judicial. Pues, sin dicho reconocimiento formal y cumplimiento efectivo se deteriora gravemente la autonomía de la Rama y el derecho ciudadano a obtener la justicia requerida, de la cual, desde luego, aquella no puede responder.

El principio de independencia jurisdiccional, encaminado a determinar, desarrollar y fortalecer la independencia de la función jurisdiccional a fin de hacerla más transparente y eficaz, teniendo en cuenta varios criterios:

De diversidad jurisdiccional. Consiste en reconocer y desarrollar la diversidad jurisdiccional necesaria que muestra la realidad de la justicia en Colombia. Precisamente, la Comisión considera conveniente conservar las actuales actividades jurisdiccionales, construidas durante muchas décadas, como son la ordinaria (incluyendo en ella, la función pertinente que actualmente corresponde a la Fiscalía General de la Nación, con las recomendaciones que más adelante se indican), la contencioso-administrativa y la constitucional, en su carácter de jurisdicciones fundamentales del Estado Colombiano, sin perjuicio de las demás jurisdicciones especiales complementarias actualmente reconocidas, como la arbitral, la penal militar, la electoral, la indígena, la de paz y la internacional. En cambio, se hace necesario, en aras de la igualdad de tratamiento jurídico para los asociados, el restablecimiento de la verdadera naturaleza administrativa de la función disciplinaria, con el control posterior contencioso administrativo pertinente, suprimiendo el carácter jurisdiccional que en forma insular y discriminatoria actualmente existe por parte de los órganos disciplinarios de funcionarios, empleados y abogados litigantes.

De independencia funcional. Radica en tener en cuenta, como principio de la democracia y de la Rama Judicial, la independencia funcional que debe asistirle a los funcionarios que ejercen la jurisdicción, que en unión de los criterios de selección

objetiva, de carrera y vigilancia judicial, asegure, de un lado, la no injerencia de otras ramas en el ejercicio de dicha función jurisdiccional y en la designación de sus miembros; y, de la otra, también garantice la no injerencia de la Rama Judicial en los cargos ajenos a su composición, como contralores regionales; y todo ello sin perjuicio de las relaciones externas que más adelante se precisarán.

De efectividad jurisdiccional y jurisprudencial. Reside en reconocerle a la función jurisdiccional no sólo la eficacia jurídica plena de las decisiones que profieran y de las actuaciones judiciales que realicen, sino también a la jurisprudencia de la respectiva jurisdicción, so pena de incurrirse en conducta contraria a la elevada misión jurisdiccional o de fraude a resolución judicial o jurisprudencial. Con ello se persigue que tales decisiones, actuaciones y jurisprudencias sean acatadas por las correspondientes autoridades del Estado, no solo en los actos de cumplimiento de las órdenes impartidas, sino también en la formulación de las políticas, planes y programas a su cargo, a fin de evitar la continuidad conflictiva existente y de precaver las futuras de la misma índole. Por consiguiente, se hace indispensable imprimirle mayor alcance jurídico a la jurisprudencia de las Altas Cortes, con el criterio de acatamiento de los precedentes relativos, como se expondrá posteriormente.

De autonomía: gobierno autónomo (o de autogobierno). La Comisión también estima necesario que el gobierno administrativo de la Rama, debe ser reestructurado bajo los criterios de unidad, fortaleza y responsabilidad, en los términos que se indicarán más adelante.

C. Relaciones

1. La Comisión es del criterio que también se debe orientar la reestructuración adecuada de la colaboración armónica de la Rama Judicial que, como parte del poder público, establezca, mantenga y desarrolle amplias relaciones con las otras (legislativa y ejecutiva), con los órganos de control y organismos no gubernamentales de justicia tanto nacionales como internacionales; así como promover y fortalecer sus nexos con las autoridades regionales y, ante todo, con los intervinientes y usuarios del servicio de la administración de justicia, teniendo en cuenta, entre otros, los criterios de cooperación, protección e integración, en los términos que a continuación se exponen.

Criterio de cooperación. Es indispensable que el gobierno de la Rama Judicial y dentro de él las Altas Cortes, no solo desarrollen con las demás ramas del poder público el principio constitucional “de la colaboración armónica”, mediante unas simples relaciones protocolarias institucionales, sino que le otorguen un contenido “de cooperación armónica”, esto es, de realización de actividades que, respetando la independencia de las Ramas, contribuyan al mejoramiento de la otra Rama con la cual colabora.

Del mismo modo, se hace necesario fortalecer la colaboración o cooperación entre la Rama Judicial y la Rama Ejecutiva, donde esta última procure la defensa pública de la

dignidad, de las actuaciones y decisiones de los jueces; preste atención y apoyo administrativo y legislativo que requiera la Rama Judicial; preste atención y apoyo a la cooperación internacional que requiera la administración de justicia en el desarrollo de sus actividades judiciales y públicas; e igualmente debe la Rama Judicial, a su turno, colaborar y cooperar con el ejecutivo en prestar atención a los requerimientos de justicia, cooperación internacional, etc.

2. Encuentra la Comisión que también debe fortalecerse la colaboración o cooperación entre la Rama Judicial y la Rama Legislativa, donde la primera defienda y aplique permanentemente el sistema jurídico colombiano, comenzando por la Constitución y la Ley, y la segunda preste atención y apoyo de carácter legislativo o constitucional que requiera la Rama Judicial, para el cumplimiento de su debido compromiso de administrar justicia en Colombia.

3. Como es sabido, para una adecuada administración de justicia, no basta la probidad, el conocimiento, la celeridad y el buen juicio del juzgador, toda vez que se requiere que la legislación contribuya al propósito de esclarecer los derechos y precisar las obligaciones de los ciudadanos. En tal virtud, la Rama Judicial, en asocio de la legislativa, cumplen una función relevante de cara a la colectividad, lo que explica que uno y otro no deben ahorrar esfuerzos en dicha dirección. De poco vale el empeño del juez, si la ley no apunta en el mismo sentido, razón por la cual los problemas de la justicia, no en pocas ocasiones, residen en la falta de claridad, precisión y oportunidad de las disposiciones legales. Es más, en ocasiones reina tanta oscuridad preceptiva, que la tarea del juez se hace mucho más difícil e insegura, en perjuicio de la ciudadanía.

Por ello es por lo que dentro del marco de la cooperación entre las ramas judicial y legislativa es importante insistir en la invitación al legislador a la racionalización de su ejercicio a través de la implementación de estrategias de técnica legislativa¹, evitando la dispersión de las normatividades, distinguiendo la normativa vigente de la no vigente e identificando las ambigüedades o incoherencias que, en ocasiones, se presentan en la legislación vigente, con el objeto de salvaguardar la seguridad jurídica. De ahí que convenga estudiar con detenimiento la adopción de medidas tales como la recodificación del derecho, porque en muchas ocasiones se encuentra descodificado y disperso; la realización de estatutos orgánicos y compilatorios, tal y como se hizo en el pasado con el denominado Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; la compilación de numerosos decretos, resoluciones y circulares en precisas materias, en las que igualmente impera la confusión y, en fin, el establecimiento de estrategias que aseguren que tanto el asociado como el juez podrán aplicar uniformemente la ley, tanto en sentido material y formal.

Es, pues, un llamado a la búsqueda de medidas que contribuyan a la referida seguridad jurídica, a la estabilidad y a la certidumbre normativas, a la vez que a la sensatez y racionalidad, pues no se puede seguir legislando sin que exista un hilo conductor y un

¹ Se podrían tomar como referencia esfuerzos de la rama ejecutiva como el Decreto 1345 de 2010.

claro conocimiento de las fuentes del Derecho. De lo contrario, la misión del juez, se verá seriamente eclipsada, a la par que limitada. Por ello, debe pensarse en la simplificación, en la ordenación, en la unificación y en la recodificación.

Criterio de protección a usuarios de la justicia. Constituye un criterio fundamental para la estructuración y funcionamiento de la actual y futura administración de justicia, principalmente en lo que se refiere a los usuarios en general y, particularmente a los usuarios de tutela, víctimas y usuarios estatales.

La Comisión entiende que la protección a usuarios en general (justicia pronta y cumplida) se puede lograr mediante la aplicación de instrumentos o herramientas jurídicas y materiales al gobierno de la Rama y a las Altas Cortes, que permitan desarrollar las garantías constitucionales consagradas en favor de los usuarios de la Administración de Justicia e implementar los mecanismos legales existentes (como las de solución o de trámite preferente, la de decisión anticipada, la de solución temática, etc.) a fin de materializar, ampliar o mejorar el servicio de justicia esperado por los administrados, especialmente en materia de acceso, celeridad, defensa, proceso debido, información, atención, etc.

Sin embargo, dentro de la mencionada protección debe resaltarse aquella oportuna y debida de justicia, por lo que debe recomendarse el adelantamiento de políticas y programas urgentes para la descongestión en los sectores en que sea necesaria, acompañada, de una parte, de políticas que preventivamente garanticen el reconocimiento de derechos y cumplimiento de deberes, o que impidan o conjuren las fuentes generadoras de congestión (principalmente la derivada de políticas estatales de desconocimiento de derechos y de no cumplimiento oportuno de sus obligaciones y decisiones judiciales, o de desconocimiento de jurisprudencias reiteradas, especialmente en materia de salud; y reconocimiento de pensiones sin los requisitos de ley y el uso abusivo que le da el sector financiero a la Justicia, cuando son irresponsables a la hora de otorgar créditos a quien no tiene capacidad económica y quien en muchas oportunidades abandonan los procesos y los utilizan a su antojo para presionar el pago, así como la congestión especial causada por el abuso en el ejercicio de acciones de tutela) y, de la otra, de investigaciones que establezcan la realidad aproximada de las necesidades (demanda) de justicia y las posibilidades de satisfacción (oferta) en sus diversas formas, a fin de que se ajuste gradualmente la Rama al servicio de la justicia que necesita el país.

La protección a usuarios de tutela. En desarrollo de la mencionada protección, la Comisión estima necesario no sólo mantener la acción de tutela tal como se encuentra consagrada en la Carta Política de 1991 y como ha sido desarrollada por la jurisprudencia constitucional, sino que considera que ella debe ser complementada con medidas que aseguren su uso racional en protección de los derechos fundamentales. Con todo, analizará lo que concierne con la tutelas contra providencias judiciales de las altas corporaciones para plantear alternativas que superen enfrentamientos doctrinales.

La protección a víctimas de delitos. Así mismo, la Comisión acoge las recomendaciones internacionales relativas a que el Estado no solo se limite a contribuir en la defensa de los investigados o procesados penalmente, sin menoscabo de la defensa particular, sino que también asuma la defensa y protección de las víctimas de los delitos, tal como sucede en caso de desplazamiento, masacres y acciones delictivas contra la población, o cuando se trata de víctimas carentes de recursos.

La protección efectiva del Estado como usuario. La Comisión, también estima indispensable recomendar que, a través de los órganos que se consideren competentes, exista una defensa preventiva y correctiva, a nivel nacional e internacional, de las actividades del Estado, especialmente aquellas que en el campo extrajudicial o judicial puedan comprometer su patrimonio económico, o atenten en forma grave contra la moral social, por ello la Comisión recomienda la creación de un departamento administrativo que se haga cargo de la defensa judicial del Estado.

De integración social. La Comisión entiende la necesidad de que la Rama Judicial tenga una mayor integración con la sociedad a la cual le presta sus servicios, por conducto de los beneficiarios directos de la Administración de Justicia y actores de los procesos judiciales, como son los organismos de control, los abogados y los sujetos procesales en general, y por aquellos que se benefician de las jurisdicciones especiales complementarias.

Pero, además de lo anterior, es indispensable que la Rama Judicial inicie el proceso de integración social judicial, de una parte, mediante una fluida comunicación con la sociedad, en forma directa o por conducto de los medios de comunicación social, sobre los diversos aspectos de la administración de justicia, especialmente aquellos de mayor interés o impacto social; y, de otra, por medio de la orientación y asistencia a la comunidad en el cumplimiento del deber de colaboración con la administración de justicia y, si fuere el caso, de su control social y ético, que asegure una mayor transparencia y prevenga tentativas de corrupción en desarrollo de la función jurisdiccional.

D. Acceso a la justicia en condiciones de igualdad

La Constitución Política de 1991 estableció, como pilar de modelo constitucional, la efectiva materialización de los derechos fundamentales; evidentemente este objetivo se torna ilusorio si los asociados no cuentan con los mecanismos institucionales que garanticen la protección de sus derechos. En este contexto, el acceso a la justicia es esencial, debido a que de su efectividad depende el fortalecimiento del sistema democrático y la construcción de una ciudadanía incluyente. Por consiguiente, debe quedar claro que para esta Comisión resulta cardinal que cualquier reforma que se adelante en la esfera de la administración de justicia, debe mirar prioritariamente al ciudadano, eje de todo el sistema judicial y constitucional patrios.

El derecho fundamental al acceso a la justicia impone a los Estados el deber de garantizar a los individuos que puedan acudir a los mecanismos judiciales previstos

para la protección de sus derechos². De acuerdo con la Corte Constitucional, este derecho consagrado en el artículo 229 de la Constitución comprende los siguientes elementos: *“[I]mplica no sólo la posibilidad de poner en movimiento, a través de la formulación de una pretensión, la actividad jurisdiccional del Estado, sino la de obtener una pronta resolución de la misma, y que la decisión estimatoria de la pretensión logre su plena eficacia, mediante el mecanismo de la ejecución de la respectiva sentencia, que tienda a su adecuado cumplimiento”*³.

Así las cosas, el acceso a la justicia no se materializa de manera efectiva sólo mediante la disponibilidad formal de recursos; adicionalmente implica garantías específicas como: la posibilidad de llegar al sistema con la representación de un abogado; la disponibilidad de un buen servicio de justicia que asegure una decisión judicial justa y oportuna; los recursos económicos e instrumentos necesarios para mantener el proceso completo; el conocimiento por parte de los ciudadanos de sus derechos y los mecanismos de protección.

En consecuencia, el fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos, de cara a la administración de justicia, requiere la necesidad de diseñar estrategias de mejoramiento del servicio de justicia. Para estos efectos, son fundamentales las reformas encaminadas a robustecer la arquitectura institucional y garantizar la independencia judicial.

En Colombia, si bien se han realizado esfuerzos para asegurar el acceso a la justicia (por ejemplo la implementación de Casas de Justicia), existen obstáculos que han inhibido la materialización del ideario constitucional. Además de posibles limitaciones normativas, los usuarios al intentar acceder al sistema judicial afrontan una serie de limitaciones fácticas e institucionales. Dichos obstáculos afectan de manera más intensa a los miembros de grupos tradicionalmente discriminados (mujeres, afrocolombianos, indígenas) y a las personas que se encuentran en condiciones económicas más desfavorables. Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que deben establecerse mecanismos dirigidos a lograr la efectividad del derecho a la igualdad real en el sistema judicial: *“Esta es la base conceptual de la exigencia, clara en un Estado social de derecho, que surge para las autoridades públicas respecto de la real concreción de los derechos fundamentales. Y es este el contexto en que debe interpretarse el derecho de acceso a la justicia y, más exactamente, el contexto en que deben determinarse los mecanismos que hagan efectiva esta garantía para los asociados. Es por esta razón que adquieren legitimidad mecanismos que equilibren las condiciones que se garantizan a las partes dentro de una disputa ante la administración de justicia, en cualquiera de sus manifestaciones*

En los casos de discriminación, máxime cuando ésta se basa en alguno de los criterios históricamente utilizados para crear diferenciaciones injustas, se encuentra que una de

² Artículo 229 de la Constitución Política, artículos 6 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-081 de 1994.

*las partes dentro del proceso tiene una posición de debilidad con respecto a la otra. En efecto, la parte que sufre la discriminación se encuentra dentro de un grupo que recibe una especial protección en virtud a la desventaja histórica que implica su condición.*⁴.

Obstáculos fácticos

Los usuarios de la administración de justicia enfrentan limitaciones derivadas de las prácticas de los operadores jurídicos y de la comunidad en general, a saber:

En primer lugar, se presenta una brecha entre los derechos en las normas y los derechos en la práctica, debido a que no hay una verdadera internalización de los derechos por parte de los funcionarios del Estado, de los asociados y de la comunidad. De un lado, los derechos no se han convertido en valores operativos y reales en la aplicación de la normatividad que los consagra, por ende han permanecido escritos, formales y externos, tanto en la administración pública, en general, como en la administración de justicia. De otro lado, las comunidades y las personas más vulnerables desconocen sus derechos y los recursos judiciales disponibles⁵.

En segundo lugar, en nuestra sociedad existen dispositivos socioculturales discriminatorios derivados de que la construcción social y política de nuestra sociedad liberal se basó en jerarquías basadas en el sexo, la raza, la clase, entre otras. Estos estereotipos culturales se encuentran inmersos en las normas, los hábitos y los símbolos que definen las interrelaciones cotidianas, por ello muchas veces son reproducidos de manera inconsciente por sujetos que actúan con “*buenas intenciones*” siguiendo las prácticas y los procesos normalizados, lo cual genera en un contexto de opresión estructural la exclusión y discriminación sistemática de algunos grupos identitarios, por ejemplo: las mujeres, los afrocolombianos y los indígenas.

Esos dispositivos socioculturales se reflejan e influyen en la actuación de los operadores jurídicos en el marco del sistema judicial, generando tratos discriminatorios en contra de los miembros de estos grupos tradicionalmente excluidos, lo cual impide la efectividad del derecho a la igualdad material⁶. Adicionalmente, en algunos casos constituyen desincentivos para acudir al sistema judicial, ya que conllevan el temor de

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-247 de 2010.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, 20 enero 2007, párr. 142, 183, 185.

⁶ Por ejemplo:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que estos patrones “impiden y obstaculizan la implementación del marco jurídico existente y la sanción efectiva de los actos de violencia contra las mujeres” Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, 20 enero 2007.

Así mismo, la CIDH ha señalado que los funcionarios estatales no reconocen la discriminación racial como un problema estructural, lo cual contribuye a la invisibilización de este problema. CIDH, Observaciones Preliminares de la CIDH tras la visita del Relator sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial a la República de Colombia, 27 marzo de 2009.

ser estigmatizados socialmente o incluso falta de conciencia de que su caso implica la violación de un derecho.

Obstáculos institucionales

Así mismo, los asociados que acuden a la administración de justicia enfrentan limitaciones generadas por el diseño institucional y la capacidad de respuesta de las entidades del Estado, relacionadas con el sistema judicial.

La presencia institucional de las entidades encargadas de los mecanismos de protección es insuficiente, especialmente en zonas rurales y en zonas urbanas marginadas. Adicionalmente, es frecuente la fragmentación de instituciones estatales competentes, lo cual genera confusión a las víctimas y usuarios. Como consecuencia, los usuarios deben incurrir en costos económicos altos para cubrir sus desplazamientos, lo que constituye un desincentivo frente a los más desfavorecidos económicamente para acudir al sistema⁷.

La sobrecarga de trabajo de los funcionarios encargados⁸, genera dilaciones en el trámite de los procesos que elevan los costos y el riesgo del litigio, de nuevo en detrimento de los que se encuentran en condiciones económicas vulnerables.

La oferta de asistencia jurídica gratuita es insuficiente, y muchas veces no tiene la calidad, habilidad y experiencia necesarias⁹, ello se refleja en posiciones privilegiadas en el proceso de quienes tienen los recursos para contratar abogados expertos frente a las personas que se encuentran en desventaja económica.

Algunas entidades no cuentan con personal especializado ni con equipos interdisciplinarios suficientes para atender a las víctimas y usuarios, según las necesidades del caso¹⁰.

Importa resaltar que los obstáculos institucionales mencionados se acentúan en zonas de conflicto armado, ya que la independencia judicial se ve gravemente afectada en ese contexto, tal como señaló el Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Así como algunas investigaciones realizadas en esas zonas del país: *“En términos generales, los jueces que trabajan en zonas en donde están presentes los actores armados, no son verdaderos jueces, es decir, no son funcionarios independientes, con capacidad institucional suficiente –con imperium como*

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, 20 enero 2007, párr. 142, 183, 185.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, 20 enero 2007, párr. 142, 183, 185.

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, 20 enero 2007, párr. 142, 183, 185.

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, 20 enero 2007, párr. 142, 183, 185.

decía Hobbes— para resolver, con fundamento en la Constitución y las leyes, los conflictos que se presentan en la sociedad”.

Recomendaciones de la Comisión

La Comisión acoge la carta de los derechos de los ciudadanos ante la Justicia, es decir, las reglas de Brasilia sobre el Acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, presentadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en 2008. Éstas abogan porque la administración de justicia adopte los modelos de gestión y los instrumentos más convenientes para contribuir al acceso a la justicia de todos los colombianos en especial de las clases menos favorecidas, ya el acceso junto con el empoderamiento legal de los pobres son reconocidas herramientas por su eficacia para luchar contra la pobreza y la marginalidad.

Se requiere un verdadero compromiso institucional de las entidades del Estado para lograr la aplicación efectiva de los derechos humanos y derechos fundamentales de los ciudadanos en la administración de justicia. Así, es necesaria una política estatal encaminada a lograr la materialización del derecho al acceso a la justicia que promueva la erradicación de patrones culturales discriminatorios.

Las instituciones estatales encargadas de la promoción, protección y defensa de los derechos deben generar plataformas de difusión de información en torno a los derechos y los cambios normativos y jurisprudenciales relacionados, con el propósito de que sean ampliamente conocidos, especialmente por los sujetos o miembros de grupos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Oferta institucional

Se debe aumentar la oferta institucional con preparación técnica para la atención de los miembros de grupos tradicionalmente discriminados, de acuerdo con sus necesidades en el marco de los trámites judiciales.

Esencial el fortalecimiento de los programas de protección y atención a víctimas de delitos, con un enfoque de igualdad material que tenga en cuenta las condiciones particulares de los miembros de grupos tradicionalmente discriminados.

Fundamental garantizar la representación legal con calidad de los miembros de grupos discriminados o de sujetos en condiciones de vulnerabilidad en los trámites administrativos y judiciales, en particular es de enorme relevancia asegurar asistencia letrada a las víctimas de delitos.

E. La globalización

1. La Comisión considera que toda la visión de justicia no se debe circunscribir al ámbito nacional de la justicia sino que ha de extenderse a la esfera de la globalización y de la internacionalización en la búsqueda de criterios que permitan hacia el futuro un entendimiento más amplio de las realidades sociales y judiciales en procura de una seguridad plena jurídica.

En efecto, siendo la globalización una realidad universal, de la cual no pueden sustraerse los Estados contemporáneos, resulta entonces un imperativo para la Rama Judicial pensar cuál ha de ser su respuesta para asumir dicho reto. Por eso, como quiera que en la actualidad corresponde al Estado el compromiso de insertarse en el mundo contemporáneo globalizado, la Comisión estima necesario llamar su atención sobre la conveniencia de adoptar las medidas jurídicas y judiciales que permitan no sólo regular los asuntos internacionales sino también precaver y, si fuere el caso, solucionar sus conflictos. Por ello, la comisión también considera indispensable hacer unas recomendaciones que permita al Estado participar adecuadamente en la construcción de una seguridad jurídica y una justicia internacional dentro del cual la Rama Judicial debe ser uno de sus principales actores. En efecto:

La seguridad jurídica contemporánea no solo ha dejado de ser una mera situación subjetiva de creencia o convicción personal en el amparo del derecho y una mera finalidad del derecho, sino que ha alcanzado el carácter de una institución fundamental del Estado, que, por tanto, tiene que ser garantizada por todos sus agentes, incluyendo a los jueces, y por toda la sociedad en general.

Lo anterior se debe a que la seguridad jurídica es considerada como una institución fundamental para el progreso de los Estados y pueblos contemporáneos, ya que descansa no solo en la necesidad de conservación de sus elementos esenciales (como la cultura, las tradiciones, identidad, etc.), sino también el de permitir, estimular y asegurar el desarrollo y progreso de los pueblos dentro del contexto universal.

De allí que la seguridad jurídica no sólo persiga crear en los asociados, tanto nacionales como extranjeros, la confianza, certidumbre y tranquilidad necesarias para la vida personal y económica, presente y futura, de nuestras sociedades; sino también la indispensable y progresiva convivencia social de nuestros pueblos, donde el derecho constituya, por lo menos, el marco de desarrollo justo de las diversas dimensiones del hombre, incluyendo la economía.

Por esa razón, en la actualidad la institución de la seguridad jurídica, se limita, como lo fuera en el pasado, a la mera conservación de las expresiones (fuentes) del derecho, sino que, por el contrario, de un lado, también comprenda la actividad conservativa del aspecto estructural del derecho correspondiente (en sus concepciones, principios, etc.),

pero, del otro, igualmente amplíe su contenido funcional permitiendo al mismo tiempo su desarrollo nacional e internacional.

De allí que en la época actual la seguridad jurídica formal, no deba limitarse a la conservación total de la normatividad jurídica constitucional, legal y reglamentaria, sino limitarse a la conservación de los aspectos esenciales del Estado que se estimen de carácter permanente y flexible, de tal manera que permita, de un lado, el desarrollo normativo funcional, y, del otro, su realización efectiva. Por lo tanto, la seguridad formal actual, si bien facilita la adopción, respeto y cumplimiento de políticas, planes y programas, que facilitan la ejecución y la obtención gradual de resultados, también lo es, que debe garantizar al Estado, en primer lugar, la solución alternativa de conflictos (mediante mecanismos como la conciliación, el arbitraje, etc.) y, en su defecto, igualmente debe asegurarle al Estado el cumplimiento de su deber de administrar justicia, y a los asociados, la satisfacción de su derecho a obtenerla en forma pronta y cumplida.

2. Sin embargo, en la época contemporánea la seguridad jurídica material comienza a determinar, las bases fundamentales de una seguridad jurídica efectiva, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

a.- Respeto a la seguridad jurídica del orden jurídico nacional e internacional, con la posibilidad de prevención de daños contra su alteración, mediante convenios internacionales, pactos o contratos (pactos de selección, contratos de estabilización); o con la posibilidad de resarcimiento, en caso de daños (seguros, indemnizaciones, etc.).

b.- Respeto y aseguramiento de la efectividad de los derechos humanos y, en especial, los del derecho internacional humanitario, así como su reparación, si fuere el caso.

c.- Acción, colaboración y protección, contra la criminalidad tanto nacional como internacional y, en especial, en su investigación, juzgamiento y reparación oportuna.

d.- Reconocimiento y protección nacional e internacional de las libertades y los derechos y, en el caso internacional, las que atañen a las libertades de iniciativa, establecimiento e inversión en cualquier país, a las de protección de empresas nacionales y extranjeras y de derechos materiales e intelectuales (derechos de autor y derechos de propiedad industrial) y a las de reconocimiento de libertades de contratación y circulación de bienes, etc.

e.- Garantías de acceso y juzgamiento ante organismos internacionales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Penal Internacional, Tribunal de Justicia Europea, etc.), extranjeros (incluyendo a los Estados Extranjeros, etc.) y particulares

(Cámaras de Arbitraje Internacional), así como las garantías de reconocimiento y ejecución de sentencias y laudos extranjeros o internacionales.

3. Por último, como los jueces son, en últimas, los garantes de la seguridad jurídica, se recomienda, en primer lugar, adoptar los mecanismos y poner en marcha las atribuciones jurisdiccionales de control y de unificación jurisprudencial nacional, en cada una de las especialidades, a fin de garantizar la unidad de trato jurisdiccional y otorgar la seguridad jurídica necesaria para los asociados, y en segundo término, se recomienda seguir la tendencia contemporánea de hacer partícipe a las Altas Cortes y a expertos en todos los aspectos del derecho que puedan afectar esa seguridad jurídica, no solo en el ejercicio de su función jurisdiccional, sino también en las etapas que la preceden, en materia de políticas, planes, proyectos y demás medidas que puedan afectarle. No pueden las ramas ejecutiva y legislativa, continuar ejerciendo sus funciones constitucionales y legales sin tener en cuenta el impacto o trascendencia que puedan tener en la administración de justicia y en la seguridad jurídica de la nación, porque ello, además de vulnerar el principio de colaboración armónica, altera la prestación debida del servicio.

F. Justicia internacional

1. Así mismo, la justicia internacional, esto es, aquella que se dispensa total o parcialmente para la solución de la problemática internacional, con el transcurso del tiempo continúa abriéndose paso.

Lo anterior obedece no solo al fenómeno de la globalización o universalización en todos los campos de la economía (productiva, comercial, financiera, etc.), las poblaciones (desplazamientos), en la ciencia y la tecnología (en sistema, telecomunicaciones), sino también a las relaciones de los entes estatales y de los particulares de carácter lícito (contratos internacionales) o ilícito (crímenes internacionales), que generan una problemática internacional, imposible solucionarse con los instrumentos jurídicos y judiciales tradicionales, y, ante todo, con las limitaciones ordinarias de los mismos en sus concepciones, aplicabilidades territoriales y mecanismos de solución del derecho internacional privado.

De allí que se haga necesaria una construcción jurídica y judicial internacional, que, en lo posible, no sólo regule dichos fenómenos internacionales o transnacionales, sino también su solución extrajudicial o judicial, tal como sucede con las diferencias estatales y los conflictos particulares en materia de empresas, contratos, trabajo y seguridad social, delincuencia, etc.

2. Por esa razón, se ha hecho indispensable la construcción de un ordenamiento jurídico especial, mediante convenios internacionales (principalmente, los tratados de libre comercio con otros países), leyes modelos (como la de comercio electrónico) y recomendaciones de los organismos internacionales universales (como la OMC) o regionales (dependientes de la ONU o la OEA, en su caso), que, según el caso, regulen

o faciliten la cooperación en la solución de dichos asuntos; y también ha dado lugar a la creación de organismos internacionales de justicia (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal Andino de Justicia, Tribunal de Justicia Europeo, Corte Penal Internacional, etc.) o el desarrollo de organismos particulares de justicia (Tribunales de Arbitramento Internacional).

Si bien el ordenamiento jurídico internacional ha tenido un significativo desarrollo en los campos de las relaciones políticas de los Estados y en el campo de las relaciones sustanciales de los particulares (en cuanto a derechos laborales y sociales, derechos contractuales y financieros, o delitos y penas, etc.), no ha ocurrido lo mismo en la esfera de la administración de justicia internacional, que resulta necesaria para prever oportunamente la solución de conflictos internacionales en materias penales, comerciales, financieros, laborales, de seguridad social, ecológicas, etc.

3. Lo dicho precedentemente se presta para que se recomiende hacer partícipe de dicha construcción a los miembros de las Altas Cortes y a expertos no solo en la proyección de convenios internacionales, leyes e iniciativas ejecutivas que tengan que ver con la justicia internacional que de una u otra manera pueda afectar a entes estatales o particulares colombianos o domiciliados en Colombia; sino también las relaciones internacionales de las Ramas Judiciales de los distintos países y en la cooperación internacional de las distintas actuaciones judiciales.

CAPÍTULO II

RESPONSABILIDAD EN LA RAMA JUDICIAL Y LA ÉTICA JUDICIAL

A. La responsabilidad en general

1. Para la Comisión constituye uno de los aspectos trascendentales de una reforma actual la responsabilidad en la Rama Judicial, puesto que sólo con ella puede garantizarse una mayor y mejor eficiencia en la administración de justicia. En efecto, si bien es cierto que los funcionarios de la Rama Judicial han tenido responsabilidades, no lo es menos que no ha sucedido lo mismo como Rama Judicial del Poder Público.

Responsabilidad individual insuficiente. Primeramente, hay que señalar que es inexacta la afirmación de que “los jueces no responden ante nadie”, porque éstos siempre han tenido sus responsabilidades, especialmente disciplinarias, penales y civiles. Sin embargo, para la Comunidad ella no satisface el interés general de un buen y eficiente funcionamiento.

Defectuosa responsabilidad social. A decir verdad, no ha existido o no ha habido claridad sobre la responsabilidad que le corresponde a la Rama Judicial, como Rama del Poder Público; pero ello no ha obedecido a la falta de voluntad de sus agentes, sino a que el Estado en su conjunto no se ha preocupado por crear las condiciones para que ello sea viable. Sin embargo, la Comisión estima que la inexistencia de un órgano responsable o, si se quiere, la falta de claridad sobre el órgano a quien le corresponda la responsabilidad por su funcionamiento de la Rama Judicial, sin duda, ha obedecido a la forma tradicional de desvertebramiento orgánico y funcional de cómo se ha concebido al “sector justicia” y, en parte, de la forma de cómo se ha estructurado la Rama Judicial en la Constitución de 1991. El sector justicia que debiera estar estructurado teniendo como eje central “la administración de justicia” a cargo de la Rama Judicial, a la cual las otras Ramas: Ejecutiva (con el Ministerio de Justicia a la cabeza, la Policía Nacional, etc.) y Legislativa (como su producción jurídica adecuada), y los órganos autónomos (como la Procuraduría y la Contraloría, como actores principales), debieran prestarle la colaboración debida, ello no ha sido así, pues el sector justicia, además de continuar estructurado alrededor del ejecutivo, a quien actualmente solo le correspondería, como tarea fundamental, la de participar en la formulación de las políticas del sector, articular y prestar colaboración a todos sus actores y coordinar las políticas de orden público y las de combatir la criminalidad, ello no ha podido desarrollarse efectivamente, por la inexistencia de un órgano idóneo para tal efecto, que debería ser un nuevo Ministerio de Justicia. Por ello, la Comisión aguarda que el restablecimiento del Ministerio sirva para coordinar y prestar la colaboración debida, de modo que la Rama Judicial pueda asumir la responsabilidad que habría de corresponderle.

2. **Inexistencia de órgano judicial responsable.** Tal como hoy se encuentra estructurada la Rama Judicial, tampoco puede asumir dicha responsabilidad, por cuanto

no existe órgano único que permita disponer de todos los medios para afrontar tanto el deber de dispensar justicia oportuna y eficiente, como el de dar cuenta anual al país de un encargo judicial. Para ello basta con observar que, en el interior de la Rama, sólo los jueces y los magistrados gozan de autonomía e independencia jurisdiccional, ya que, salvo el control funcional jurisdiccional, no existe unidad de gestión y control de funcionamiento de la Rama Judicial, en cuanto son distintos los órganos que tienen que ver con su funcionamiento, a saber: el control funcional, a cargo del superior funcional (Juez o Magistrado), esto es, el superior de la jurisdicción; el control administrativo para ingreso, carrera, etc., se encuentra a cargo en la actualidad de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales y Superior (como órganos autónomos) y de los Tribunales de Distrito o de las Altas Cortes; el control de vigilancia y de disciplina, a cargo de órganos autónomos administrativos y disciplinarios del Consejo Superior de la Judicatura o Seccionales, etc. Luego, si bien los jueces y magistrados responden por sus providencias, respecto de las cuales opera el control funcional, no está claro de quien debe responder por el servicio de justicia. Y al exterior de la Rama también se observa que ha habido por parte del Estado mezquindad y condicionamiento presupuestal, así como falta de iniciativa o decisión de las otras ramas del poder público, para solucionar los aspectos estructurales mencionados, por lo que ha sido difícil determinar o asignar responsabilidades sobre el funcionamiento de la Rama Judicial como tal.

3. Necesidad de órgano responsable. Sin embargo, como la época contemporánea impone a las ramas del poder público, y a sus integrantes, responder por las funciones que se le encargan, la Comisión no sólo ha propuesto la unidad del gobierno judicial, que procura superar dichas dificultades, permitiendo una dirección funcional única, sino que ahora estima indispensable que, con la cooperación del sector justicia, también asuma su correspondiente responsabilidad. Con todo, la Comisión también considera indispensable señalar algunos de sus principales componentes de responsabilidad, tales como la profesional, la ética y la funcional, así como las correspondientes recomendaciones.

4. Responsabilidad profesional. La Comisión estima, como presupuesto indispensable para un funcionamiento responsable de la Rama Judicial, la necesidad de que el Estado, en su conjunto, contribuya al desarrollo profesional de los actores de la justicia, como son los jueces, los abogados y los auxiliares. Por tanto, es deber del Estado procurar su competencia y habilidad, mediante el desarrollo del conocimiento y del uso racional del derecho y de la administración de justicia, por parte de los intervinientes como los profesionales del derecho y los usuarios de la justicia.

Profesionales del Derecho. La Comisión resalta la conveniencia de que los estamentos pertinentes contribuyan a la formación, investigación y ejercicio del Derecho en forma debida.

En este primer escenario se destaca la formación e investigación (Facultades de Derecho y Escuela Judicial). En esencia, la justicia adopta decisiones de convivencia pacífica mediante la aplicación del derecho, la Comisión no solamente destaca la

importancia que tienen las facultades de derecho, en el desarrollo de la vida jurídica del país, sino que también pone de presente que el Estado, dentro del marco constitucional y legal vigente, debe promover y estimular tanto el mejoramiento de los estudios de derecho, los básicos y los especializados, incluyendo la formación investigativa judicial y de defensoría, como la de promoción y participación en la investigación y en el mejoramiento de la alta calidad judicial y del sector justicia en general, de alta calidad.

Siendo el derecho, esencialmente dinámico, especialmente en los campos legislativo, jurisprudencial y doctrinal, la Comisión considera necesaria la actualización permanente de jueces y magistrados, para lo cual se recomienda la reestructuración y fortalecimiento de la escuela judicial Rodrigo Lara, para que, conjunta o unificadamente con otras escuelas (como la de la Fiscalía, la del Ministerio Público), además de satisfacer dichas necesidades, también asuman la responsabilidad de contribuir al desarrollo de la “academia judicial” y al fortalecimiento de la “carrera judicial”, principalmente en el ingreso, ascenso y permanencia en la Rama Judicial.

Con todo, la Comisión resalta la importancia que tiene el ejercicio profesional del derecho, como factor determinante en el funcionamiento oportuno y debido de la administración de justicia, razón por la cual debe procurarse no solo su capacitación permanente, sino también su compromiso de cooperación en la solución de los conflictos, directa o alternativamente en forma prioritaria, y judicialmente en forma final, empleando racionalmente los instrumentos jurídicos del caso.

Así mismo, para la Comisión también resulta de suma importancia destacar la responsabilidad que le caben a los auxiliares de la justicia (secuestres, peritos, etc.) para su buen o mal funcionamiento, para lo cual se recomienda se adopten las medidas legales para facilitar su intervención y actuación confiable, fuera o dentro del proceso.

5. Responsabilidad con relación a los usuarios. Esta responsabilidad se refiere principalmente a la comunicación y uso de la justicia.

Comunicación: divulgación y orientación jurídica y judicial. De igual manera estima indispensable la Comisión que se promueva la divulgación general del Derecho, y se adopten estrategias para prevenir la litigiosidad, para solucionarla mediante formas alternativas y, en general, para crear la cultura jurídica del cumplimiento del orden jurídico, que reduzca la intervención judicial a los asuntos estrictamente necesarios.

6. Orientación y uso de la justicia. La Comisión estima prioritario que se coordine con el sector justicia, especialmente con la Defensoría del Pueblo, el suministro de orientación a los usuarios de la justicia no solo sobre los medios y derechos que les asisten, sino también sobre el uso racional de aquellos. Orientación que debe predicarse tanto del usuario carente de recursos, como de aquellos que, teniéndolos, en su ejercicio sacan ventajas lícitas a costa de la congestión o morosidad de los despachos judiciales, tal como acontece con ciertos comportamientos judiciales de entidades de los sectores públicos, financieros, etc.

B. Responsabilidad ética

1. La Comisión también considera necesario, para un buen funcionamiento de la administración de justicia, que sus intervinientes obren con ética, ya que ésta caracteriza y enaltece la confianza y transparencia de la justicia.

Ética judicial.- Si bien es cierto que numerosas reglas éticas judiciales han sido elevadas a normas positivas en la Ley Estatutaria 270 de 1996, como deberes, derechos y prohibiciones de los funcionarios y empleados judiciales, también lo es que ellas obedecen a unos principios éticos más amplios, que por su desconocimiento o desatención, distorsionan la responsabilidad de aquellos. Pues, siendo la justicia una función y un servicio, la moralidad pública y, dentro de ella, la ética judicial no queda reducida su aplicación a las providencias que se emitan, ni mucho menos queda limitado su análisis a los delitos de “corrupción” cometidos en ellas, sino que la ética judicial también se predica de toda la función y de todo el servicio de la administración de justicia.

La ética judicial contemporánea no es una concepción meramente subjetiva de convicción de bondad u honestidad, ni una expresión de comportamiento disciplinado, sino más bien es una cualidad objetiva que hace a la justicia del derecho aplicado, moralmente más justa, y hace del derecho una realidad jurídica más justa. Por esa razón, la ética judicial, más que una regla de conducta de la burocracia del trabajo judicial, es una cualidad y actividad funcional que no solo propugna por la excelencia y el mejoramiento en todo juzgamiento independiente e imparcial, sino que también propende por decisiones justas (con razones justas) de funcionarios honestos, transparentes, ejemplares y con vocación de servicio permanente y oportuno.

Por consiguiente, la ética judicial no solo es individual, sino también es social. La primera impone al funcionario el deber de actuar éticamente, es decir, con el compromiso personal, sin delegar responsabilidades, de prestar el servicio de administrar justicia con la transparencia, honestidad, celeridad y oportunidad que se le demande; y la segunda, para exigir a jueces y magistrados, ante los superiores, los profesionales del derecho y la comunidad en general, el deber ético de procurar las soluciones de justicia que ofrece el servicio y, consiguientemente, el compromiso de dar satisfacción oportuna a la necesidad de justicia demandada. De allí que también se quebrante la ética judicial social, cuando por acción u omisión se desatienden los imperativos éticos de servicio.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión recomienda:

a. Adoptar las estrategias necesarias para darle desarrollo a “los principios éticos básicos para los juzgadores iberoamericanos” aprobado en Canarias en el año 2001 y reiterado en Copán-San Salvador en el 2004, en las Cumbres de Presidentes de Cortes y de Tribunales Supremos y Consejos de la Judicatura, y particularmente el Código Iberoamericano de Ética Judicial que incorpora los principios que deben inspirar la conducta del juez: Independencia: el que adopta decisión justa sin influencias de ningún

otro poder público o privado. Imparcialidad: el que persigue con objetividad y con fundamento en la prueba la verdad de los hechos, sin favoritismo, predisposición o prejuicio. Motivación: el que expresa ordenadamente las razones jurídicas necesarias para sustentar su decisión. Conocimiento y Capacitación: el que sabe del Derecho y desarrolla sus destrezas en permanente relación con su formación. Justicia y Equidad: el que realiza la justicia en constante unión con el Derecho y con las peculiaridades del caso. Responsabilidad institucional: el que asume con plena entrega el compromiso de administrar justicia. Cortesía, el que exterioriza respeto y consideración con los demás. Integridad: que guarda un pleno equilibrio de valores y sentimientos. Transparencia: el que ofrece información útil, pertinente, comprensible y fiable. Secreto profesional: el que reserva aquello que no le está permitido divulgar. Prudencia: el que con su comportamiento, actitudes y decisiones adopte un juicio racional en un marco de apreciación de los argumentos y contraargumentos esgrimidos. Diligencia: el que entiende y procede sobre la importancia de decidir en un plazo razonable y sin dilaciones. Honestidad Profesional: el que no recibe beneficio distinto al que le corresponde por ley, ni utilizar o aprovecharse de los medios que se le confían para cumplir con su misión.

b. Hacer de la ética judicial, una ética social de la justicia no solo frente los actos de un proceso, sino que igualmente implique un compromiso permanente para la satisfacción y mejoramiento de justicia, que se asume ante la comunidad, es decir, hacer de la ética judicial una costumbre en la práctica judicial vinculante y unas normas confiables de comportamiento y funcionamiento judicial eficiente.

c. Prevenir y combatir los actos de inmoralidad que afecten a la administración de justicia, y restablecer la credibilidad y transparencia donde se haya afectado.

C. Responsabilidad judicial funcional

1. Así mismo, en atención a la responsabilidad judicial que concierne al Estado contemporáneo, se hace necesario reestructurar y unificar el gobierno administrativo de la Rama, para que éste y sus intervinientes asuman la responsabilidad judicial funcional de la Rama, esto es, la responsabilidad que se predica del funcionamiento integral de la Rama, comprendiendo en ella tanto la individual de los servidores judiciales en cada uno de los procesos o actuaciones, como la institucional, referida al funcionamiento de los despachos, corporaciones y la Rama en general. En efecto:

Responsabilidad social institucional. Siendo la Rama Judicial, una Rama del Poder Público, que deriva del pueblo (artículo 3. Constitución Política.), corresponde al Estado adoptar las medidas indispensables para que la primera asuma ante el segundo la responsabilidad social institucional sobre la prestación oportuna y eficiente de la administración de justicia, llenando así el vacío que en la materia ha existido.

Responsabilidad social funcional. Como quiera que esta reforma la Comisión propone la unidad de gobierno judicial, a quien se le encarga la formulación de la política pública sobre el funcionamiento de la administración de justicia, en armonía con

la política pública del sector justicia, es lógico que corresponda a ese gobierno judicial único asumir a nivel nacional esta responsabilidad, la cual, según la Comisión, debe tener el carácter exclusivo de social funcional, por cuanto es una respuesta a la referida política pública social del Estado en materia de funcionamiento de la administración de justicia. No es una responsabilidad que verse sobre las decisiones adoptadas o a adoptarse, ni que se refiera a política partidista, ni que autorice citación de los Magistrados al Congreso de la República, sin perjuicio del deber de suministrar el informe anual actualmente establecido. Y es funcional, por cuanto siendo la Rama Judicial, un poder público que emana de la comunidad, ella sólo debe responder a esta última (la comunidad), por el servicio que, en desarrollo de su función jurisdiccional, desempeña dentro de la actual estructura del Estado social de derecho.

La Comisión también considera que la “responsabilidad social” que se recomienda a cargo de la Rama Judicial, resulta realmente viable o efectiva siempre que, de un lado, las demás ramas del poder público, la legislativa y la ejecutiva, no impidan, obstruyan o agraven su encargo, sino que cooperen en su debido cumplimiento; y, del otro, que la Rama Judicial reciba del Estado la oportuna financiación adecuada y las atribuciones especiales que arriba se enunciaron. Con ello, podría el Consejo de Nacional de la Administración Judicial que se crea asumir el deber de dar cuenta al país de su encargo judicial, evaluando anualmente sus proyecciones que en el pasado o presente se hayan hecho sobre los servicios judiciales, dejando a salvo la responsabilidad patrimonial del Estado y las que correspondan individualmente a cada jurisdicción.

2. De la misma manera, los Tribunales y los juzgados, como agentes de la Rama Judicial, también pueden asumir la responsabilidad institucional que para la región pertinente le asigne la alta Corte correspondiente.

Responsabilidad individual integral. Se entiende sin perjuicio de las responsabilidades éticas, administrativas, disciplinarias, civiles y penales que correspondan individualmente a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Sin embargo, dentro de tales responsabilidades deben resaltarse la disciplinaria y la social.

Son factores fundamentales del buen funcionamiento de la Rama Judicial, principalmente en los despachos judiciales y en las Altas Cortes. Como los funcionarios y empleados de la Rama Judicial no son servidores públicos aislados sino que pertenecen orgánica y administrativamente a ella, en donde están sometidos a un estatuto administrativo que persigue, dentro o fuera de la carrera judicial, que cumplan armónicamente sus labores, resulta comprensible que sea la misma Rama Judicial la que asuma, con respeto de su independencia jurisdiccional (en el caso de jueces), la vigilancia, control y disciplina de dichos servidores, ante ella y estos últimos, si fuere el caso, asuman su responsabilidad. Por eso, la Comisión estima que el superior jerárquico (el Juez, Tribunal o Cortes, según el caso) es el órgano más idóneo que cualquier otro, para asumir la referida función, porque, además de ser el verdadero superior dentro de la misma Rama y de no ser un órgano extraño a ella (como sucede hoy, con las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales), pues aquel superior jerárquico goza de mayor competencia y de mejores elementos de juicio, para vigilar y

también para ejercer el control disciplinario en el desempeño judicial pertinente, con el apoyo, desde luego, de una unidad administrativa especializada de vigilancia y control de la gestión judicial.

3. En relación con las Altas Cortes y concordante con la independencia y autonomía de la Rama Judicial, la Comisión considera que la función disciplinaria relacionada con los Miembros de las Altas Cortes, debe estar exenta de la injerencia de las otras ramas del poder público, a fin de superar las dificultades actuales del control disciplinario a cargo del Congreso, pero, eso sí, conservando la intervención del Congreso en la investigación y acusación por delitos que se sigan contra dichos funcionarios (artículos 174 y 178 de la Constitución Política). De allí que la Comisión estime pertinente proponer que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, de manera recíproca, ejerzan el control disciplinario de sus miembros, conservando el Congreso el control disciplinario de los magistrados de la Corte Constitucional.

Responsabilidad social. También debe destacarse la necesidad de que los jueces y los magistrados, como agentes de la Rama Judicial, asuman dentro de sus respectivos despachos y corporaciones, la responsabilidad que les asiste frente a la comunidad, en la pronta, cumplida y transparente administración de justicia, tanto más cuanto esta última está expuesta a los medios de comunicación social y a la opinión pública.

4. Más allá del concepto disciplinario, surgido del comportamiento de los miembros de las Altas Cortes, está la exigencia de la sociedad de que el deber de elección se cumpla en tiempo razonable. Anteriormente, cuando los medios masivos de comunicación no cumplían el papel de reclamar sobre la culminación inmediata del cumplimiento de elección de magistrados y de otras autoridades, por parte de las Altas Corporaciones, cualquier demora resultaba irrelevante. Pero ahora, cuando constantemente se reclama el cumplimiento oportuno de ese deber, la sociedad quiere que no se extienda en el tiempo, por motivo alguno, el proceso de escogencia. Por eso, la Comisión, aceptando la falta de reglamentos precisos sobre el particular, recomienda a las Altas Corporaciones regular el proceso de selección y de designación con mecanismos que permitan agilizar su realización.

CAPÍTULO III PROPUESTA DE REFORMA A LA JUSTICIA

A. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA RAMA JUDICIAL

1. La Asamblea Constitucional de 1991 introdujo importantes cambios en la estructura de la Rama Judicial. De dos grandes jurisdicciones existentes –Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado – pasó a conformar cuatro –Ordinaria, Contencioso administrativa, Constitucional y de Pueblos Indígenas y de Paz -, y además la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, contaron con la aceptación del constituyente. Y en éste último incluyó dos salas: una disciplinaria y otra administrativa, convirtiéndose confusamente en el órgano de gobierno de la Rama.

La estructura actual de la Rama Judicial se presenta en el siguiente cuadro:



Como puede observarse, el actual esquema de la Rama Judicial difiere del contenido en la Constitución de 1886 y tiene varias implicaciones concretas. En primer lugar, muestra que existen cuatro jurisdicciones encargadas de administrar justicia en distintas

materias, y que cada una de ellas es independiente de la otra y constituye la máxima autoridad en sus propias materias¹¹. La segunda, es que debido a lo anterior, tres de estas jurisdicciones tienen “Altas corporaciones” que son la máxima autoridad de cada una de dichas jurisdicciones. La tercera, es que todos los jueces de la República –en las distintas jurisdicciones y en los distintos niveles- ejercen como juez de tutela¹², por lo cual, los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa y ordinaria integran también la jurisdicción constitucional. La cuarta, es que en la Constitución de 1991 se creó la Corte Constitucional como máxima autoridad de la jurisdicción constitucional, se dio rango constitucional a las jurisdicciones especiales (indígena y de paz), entre otros aspectos de Rama Judicial.

La quinta es que, para apoyar la función misional de la Rama Judicial, se creó el Consejo Superior de la Judicatura que funge como órgano de Gobierno y Gerencia por disposición de la Constitución Política, y tiene una estructura central pero con presencia territorial. El Consejo Superior tiene dos salas (administrativa y disciplinaria), Consejos seccionales en los distintos territorios del país, y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial –Nacional y Seccional¹³- con funciones de ejecución directas según las directrices del Consejo Superior. Es importante destacar, que la Constitución Política de 1991 dio un paso fundamental hacia la consolidación de la autonomía e independencia de la Rama Judicial, al crear un órgano interno en la rama encargado de ejercer la Gestión de la misma. Este órgano, tiene distintas funciones de Gobierno y Gerencia, y además, resuelve conflictos de competencia entre las jurisdicciones y ejerce la función disciplinaria de jueces, magistrados, y abogados.

Los niveles distintos de gestión desarrollan sus acciones a través de tres grandes grupos de funciones en el marco de su propia competencia: Regulación, Ejecución y Control¹⁴. En el primer marco de funciones, se realizan actividades de desarrollo de leyes, reglamentos, políticas, entre otras; en el segundo, aquellas encaminadas a operativizar y poner en funcionamiento las directrices generales; y en el tercero, aquellas dirigidas a inspeccionar, vigilar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas. Cada nivel de gestión desarrolla sus funciones a través de distintas estructuras y organismos, según el esquema que se tenga.

Ahora bien, de acuerdo con la Constitución Política, las funciones constitucionales de Gestión asignadas al Consejo Superior de la Judicatura son de Gobierno y Gerencia, y se le otorgaron otras funciones englobadas en tres grandes grupos: regulación, ejecución y control. Así, en la Constitución se definieron las siguientes: en el nivel de

¹¹ Véase Constitución Política de Colombia: Jurisdicción Ordinaria (Art. 234 – 235); Jurisdicción Contencioso Administrativa (Art. 236 – 238); Jurisdicción Constitucional (Art. 239 – 245); Jurisdicciones Especiales (Arts. 246 – 248)

¹² Véase: Constitución Política, Art. 86.

¹³ Ley Estatutaria de Administración de Justicia, Arts. 98 y 99.

¹⁴ Centro de Estudios de Justicia de las Américas – PNUD, Estudio Comparado sobre gestión Presupuestaria y Gestión Administrativa de Cortes y Tribunales y Tratamiento Estadístico de la Información sobre el funcionamiento del sistema judicial, Santiago, Chile, Febrero 2006. Pg. 6 En: http://www.cejamericas.org/doc/informes/EstudioComparado_gestion.pdf

Gerencia, la Sala Administrativa del Consejo Superior tiene las funciones de regulación, y algunas de ejecución y control; mientras que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial tiene principalmente las funciones de ejecución, por ejemplo, cuando Consejo realiza cada cuatro años el Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, que establece metas y objetivos de la justicia, -previa consulta a jueces y magistrados-, e incluye el plan indicativo y de inversión.

La Comisión considera que las funciones de las jurisdicciones -ordinaria, contencioso administrativa y constitucional-, no es necesario introducirles cambios pues el funcionamiento, analizado desde el punto de vista de sus competencias, recoge principios, reglas y actos que consultan la realidad social y judicial del país. Aunque existen sectores que abogan por la supresión del recurso extraordinario de casación para permitir una tercera instancia que cumpla con la misión de unificar la jurisprudencia, la Comisión estima que la unificación de la jurisprudencia es un pilar importante para tener una buena administración de justicia por la aceptación de los relativos precedentes, e incluso clama porque se amplíe el escenario de conocimiento de los asuntos casacionales.

2. Para la Comisión la estructura del Consejo Superior de la Judicatura merece reflexiones, recomendaciones y propuestas de fondo, por cuanto de su organización y funcionamiento surgen cuestionamientos que la Comisión estima relevantes precisar y definir, aunque reconoce que en ciertos aspectos ha permitido ampliar favorablemente el ámbito de administración de la Rama.

Haber incluido en la Constitución Política de 1991, el Consejo Superior de la Judicatura para conocer y tratar asuntos que no guardan relación alguna, como el régimen disciplinario con el de administración en único órgano, por sí solo permite, después de más de 18 años de vigencia, que se revise su estructura para crear uno que funcionalmente sirva para cumplir con los cometidos de la autonomía de la Rama Judicial, con atribuciones y funciones que sirvan, a la vez, para imprimir una dinámica de gestión y de acción necesarias para el logro de los propósitos de efectividad y eficiencia de la justicia.

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

En verdad, se pueden sostener criterios que se deberían convertir en factores de impulso del gobierno de la Rama Judicial: unidad judicial de gobierno, gobierno administrativo fuerte y el sentido de responsabilidad.

Unidad judicial de gobierno. Consiste en hacer uno el gobierno de la Rama con el respeto de la diversidad de jurisdicciones, lo cual indica, de una parte, hacer partícipe en forma directa a las Altas Cortes. (como órganos máximos de sus respectivas jurisdicciones, en la dirección y gobierno de la Rama Judicial); y, de la otra, eliminar, de una vez por todas, el carácter ajeno o extraño que ha asumido la función administrativa de la misma frente a las jurisdicciones básicas, debido al carácter autónomo e independiente del actual Consejo Superior de la Judicatura, pues la Comisión considera que “la autonomía administrativa” es de toda la Rama Judicial unida, esto es, integrada por las jurisdicciones ordinaria, contenciosa administrativa y constitucional.

Gobierno administrativo fuerte. Es aquel indispensable de asignar al Gobierno de la Rama Judicial la función de cumplir las atribuciones administrativas suficientes, no sólo para la formulación de políticas en materia judicial, la aprobación y ejecución de planes y programas, la expedición de reglamentos constitucionales y ante todo la regulación y control del servicio público de la administración de justicia; sino también para atribuirle las herramientas que le permita mantener y reorganizar ejecutiva o gerencialmente las unidades técnicas de planeación, gestión, ejecución y control, que aseguren el cumplimiento de sus directrices y la satisfacción de las demandas de justicia.

3. **Responsabilidad.** La Comisión estima la necesidad de que bajo el Gobierno de la Rama Judicial, integrado jurisdiccionalmente en la forma antes señalada -Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional-, asuma una responsabilidad institucional, que implica, de una parte, el deber de dispensar justicia en forma oportuna y eficiente y, de la otra, el deber de dar cuenta al país de su encargo judicial, evaluando anualmente sus resultados de acuerdo con las proyecciones que en el pasado o en el presente se hayan hecho sobre los servicios judiciales; dejando a salvo, en todo caso las eventuales responsabilidades personales y patrimoniales del Estado.

B. Las reformas que se proponen

1. La Comisión reconoce que el punto central de la propuesta es el de buscar el fortalecimiento del gobierno de la Rama Judicial, no de manera caprichosa sino colmada de funciones y atribuciones que sirvan para la satisfacción de las necesidades de la justicia.

En primer lugar, se propone transformar el Consejo Superior de la Judicatura para abrirle espacio a un órgano de gobierno eficiente y de auténtica unidad. Por eso, se plantea la creación del Consejo Nacional de la Administración Judicial que reúna todos los elementos indispensables para que el gobierno sea plenamente integrado en el interior de la Rama Judicial. Entonces, el Capítulo 7 del Título VIII que la Constitución

Política le destina a la Rama Judicial, con el título de Consejo Superior de la Judicatura, se reemplace por el Consejo Nacional de la Administración Judicial, y con un gran enunciado en el artículo 254 de que la Administración de la Rama Judicial es autónoma, y de esa manera recoger el elemento trascendental de la actividad judicial: la autonomía como factor relevante para el cumplimiento quehacer jurisdiccional mediante la consecución posibilidad de recursos y medios que permitan satisfacer las necesidades de justicia.

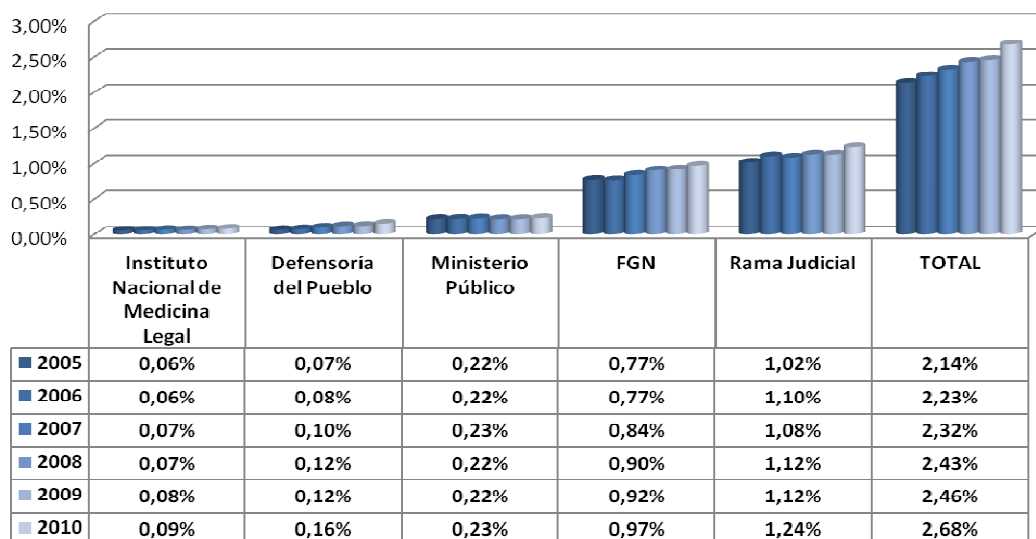
2. De otra parte, la Comisión conviene en señalar que no basta formular grandes escenarios teóricos o académicos sobre la administración de justicia sino que se requiere dar un salto en la conquista de un espacio trascendental en la Rama Judicial: gozar de un presupuesto que sea suficiente para cumplir con la inmensa y compleja función de administrar justicia, o sea, fijar un porcentaje mínimo constitucional. Con eso se alcanzaría una meta de indiscutible relevancia.

Es evidente que el presupuesto de la Rama Judicial no es suficiente y, además, su negociación anual con el poder ejecutivo y legislativo genera grandes dificultades para la consolidación de la independencia judicial. En efecto, la consolidación de la autonomía e independencia judicial debe estar encaminada a garantizar a través de la Constitución o la Ley un porcentaje mínimo que debe recibir la Rama Judicial como parte de su presupuesto anual, pues la negociación anual con el poder ejecutivo y legislativo en esta materia genera inconvenientes. Es importante destacar, que “algunos países disponen de un porcentaje fijo del presupuesto nacional o de los ingresos ordinarios que (en el caso de Costa Rica), que en virtud de la Constitución o de una ley, se asignan como mínimo anualmente al Sector Justicia. Entre ellos se encuentran: Argentina (3,5 %), Costa Rica (6%), El Salvador (6%), Panamá (2%), Nicaragua (4%) Paraguay (3%), Puerto Rico (4%) y Venezuela (2%)”¹⁵.

Así, de conformidad con las leyes de presupuesto, entre 2005 – 2010, el presupuesto asignado a la Rama Judicial –sin la Fiscalía ni el Instituto Nacional de Medicina Legal-, corresponde a una porción entre el 1,02% y el 1,24% del total del presupuesto nacional.

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

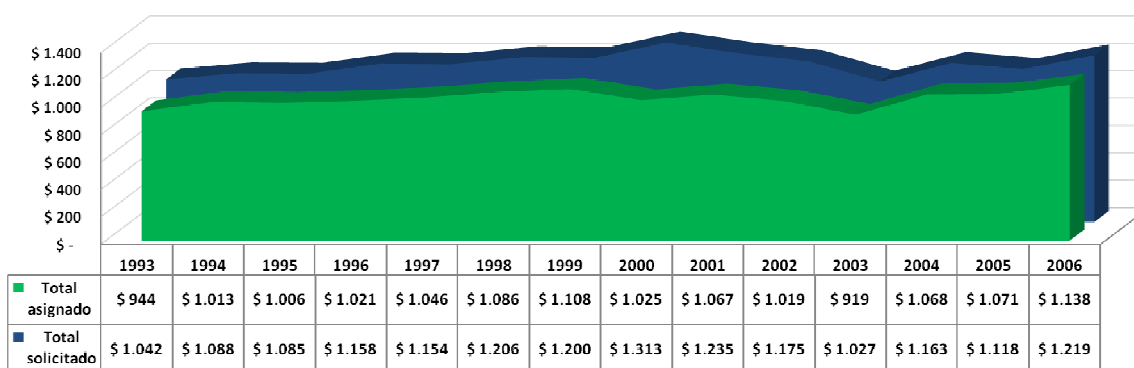
Presupuesto Sector Justicia como Proporción del Presupuesto General de la Nación 2005-2010



Fuente: Leyes de Presupuesto de la respectiva anualidad. Elaboración: Corporación Excelencia en la Justicia, 2010

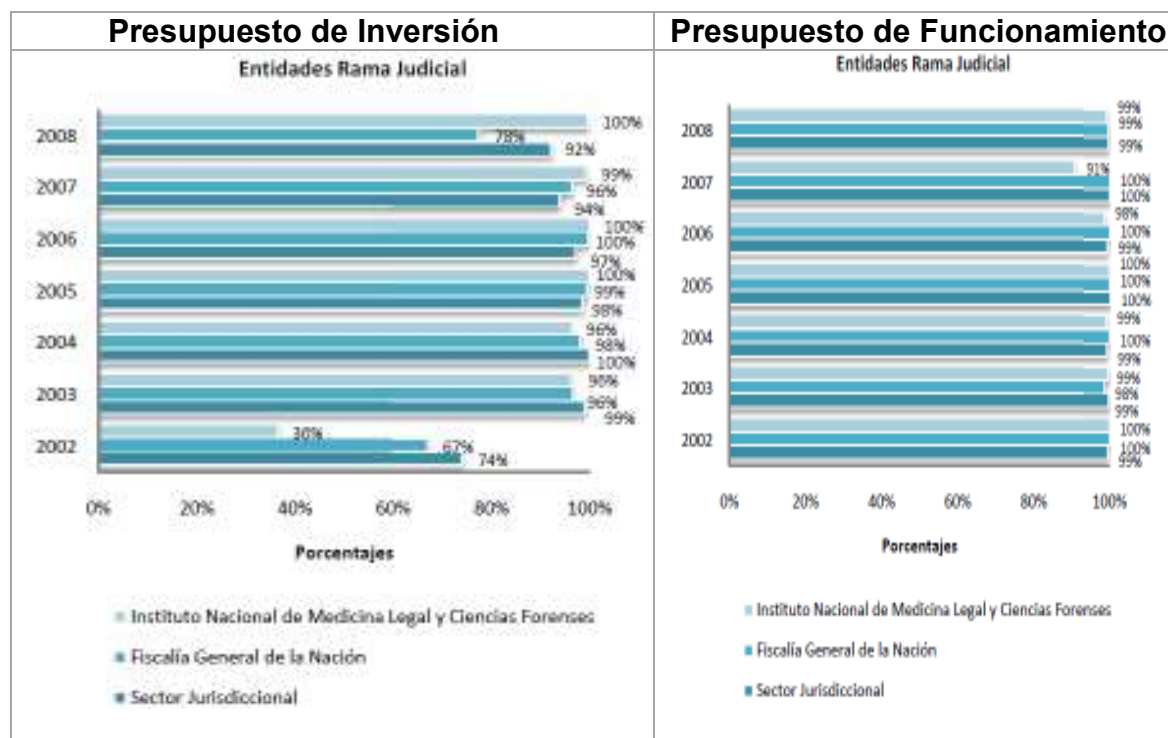
Igualmente, de conformidad con el análisis presupuestal realizado, el presupuesto asignado a la Rama Judicial, incluso para funcionamiento, siempre es inferior a aquel solicitado por la misma.

Presupuesto de funcionamiento solicitado frente al apropiado (Miles de millones de pesos constantes de 2006)



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - DEAJ y cálculos propios. Deflactor utilizado: implícito del PIB rama 56.

La Comisión declara, de otra parte, que es una responsabilidad ineludible de la Rama, transformar la gestión presupuestal de manera tal que se ejecute todo el presupuesto asignado, tanto en los acápite de funcionamiento como de inversión. Usualmente, el primero se ejecuta de manera más eficiente que el segundo y por ello es necesario fortalecerla gestión presupuestaria de la Rama Judicial.



Fuente. Gasto del Sector Justicia 2008. DNP – Subdirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.

3. La Comisión propone, luego de escuchar a estudiosos de la materia y de verificar los antecedentes presupuestarios, la inclusión de un porcentaje no inferior al 2,5 % del presupuesto nacional de rentas y gastos, para atender las jurisdicciones y la administración de las jurisdicciones; este porcentaje es independiente del presupuesto de la Fiscalía pues ésta maneja autónomamente su presupuesto y se le debe asignar un porcentaje por separado. Sabe la Comisión que la fijación de este porcentaje así mismo suficiente del presupuesto, como el necesario para que la justicia alcance un lugar de eficiencia y efectividad. Pero igualmente admite que esa propuesta no goza del respaldo de algunos expertos sobre el presupuesto a escala gubernamental. Con todo, cree que resulta incuestionable insistir que se haga efectiva la propuesta constitucional de esa estirpe, para insistir que los agentes de las otras ramas del poder público, ejecutivo y legislativo, acompañen a la judicial en ese propósito y que el mayor esfuerzo que se haga guarde relación con las reales necesidades.

Permanentemente, y por muchos años, los Presidentes de Cortes Iberoamericanas, en diversas cumbres, han sostenido la importancia de que el poder judicial cuente con recursos suficientes para el cumplimiento de su cometido de administrar justicia. Así por

ejemplo en la reunión de Canarias de 2001 expusieron: *“Reafirmamos que debe continuar el proceso de esfuerzo presupuestario y de reformas legales para dotar a todos los países del área de poderes judiciales fuertes e independientes, provistos de suficientes medios materiales y humanos y materiales y de los instrumentos procesales adecuados, por su especial incidencia en este ámbito de actividad jurisdiccional”*. Y en la Cumbre de Caracas de 1999 se comprometieron los Presidentes de Cortes Iberoamericana: *“Gestionar la incorporación de normas constitucionales y legales que prevean la participación importante del presupuesto judicial de nuestros países en el presupuesto nacional, y que asimismo garanticen autonomía plena para su planificación y ejecución”*.

4. Una de las conclusiones adoptadas de manera unánime por la Comisión es la de que resulta indispensable la reforma constitucional de la estructura de la Administración de Justicia, con la intención decidida de mantener el espíritu y derrotero del Constituyente de 1991; no se trata de menoscabar la autonomía e independencia judicial, sino de profundizarlas. Y mucho menos se pretende desquiciar la estructura de la Constitución Política.

El diseño de gobierno de la Rama Judicial resiente defectos, que han producido desajuste o inconsistencia en su dirección y en la unidad de la gestión; hay un divorcio entre administradores y los funcionarios judiciales, que le impide a aquellos asumir el liderazgo efectivo de la actividad.

La Rama Judicial, en verdad, ha avanzado en estas dos décadas. Se trata de preservar lo positivo, lo que se ha alcanzado por obra de la autogestión; las propuestas se encaminan a mantener el autogobierno, la dirección gerencial especializada y la escuela judicial fortalecida en el interior de la Rama; sería un verdadero retroceso propender a los esquemas anteriores a la Constitución de 1991, en los que al Gobierno Nacional se le encomendaban tareas de administración de la Rama Judicial.

Sin vacilación se anota que la creación de la Dirección General de la Administración Judicial, con rango constitucional y con las funciones que se proponen, debe convertirse en un elemento importante y relevante de gestión, ejecución y administración, de perfil gerencial, como motor impulsor de la Rama Judicial. Por eso, crear una *gerencia separada* o por fuera por completo del aparato regulador y de gobierno judicial es desarticular el mecanismo de gestión si no cuenta con la orientación de las políticas del Consejo Nacional de la Administración Judicial. El tipo de Dirección planteada supera la pretensión de una simple gerencia individual o colegiada si se tiene en cuenta el engranaje de la administración de la Rama Judicial que no se limita o contrae a ejecutar el presupuesto o las inversiones, sino que tiene que ver con una organización de justicia en cuanto a despachos judiciales, su distribución o composición, la lucha contra la congestión y el atraso, la actividad en pos del acceso a la justicia del ciudadano común, de garantizar un sistema jurídico coherente y dinámico.

Más aún: la administración de la Rama Judicial debe permanecer en la propia Rama, con acatamiento de la autonomía reconocida en la Constitución Política de 1991.

Resulta difícil o complejo estructurar el gobierno de la Rama Judicial con la participación de órganos que no tengan su origen en la misma, vinieren de donde vinieren, pues derivaría la consecuencia de la intervención de agentes que no pertenecen a la propia Rama en quebranto de la proclamada y necesaria autonomía y de una coordinada gestión.

La Comisión reitera que otros pilares del órgano de administración y gestión descansan en el Escuela Judicial y en el fortalecimiento de la carrera judicial, que plenamente identificados, se convierten en medios idóneos o capaces de mejorar las condiciones y calidades de los funcionarios, en aras de contar con mejores servidores públicos judiciales. Y lo cierto es que no se puede dejar en manos de una gerencia el manejo de la escuela judicial y de la carrera sino que requiere la coordinación de un aparato constituido con profesionales que tengan pleno conocimiento de las necesidades de capacitación y permanencia de los funcionarios judiciales.

5. La Comisión propone la conformación de un Consejo Nacional de la Administración Judicial, buscando como referencia y modelo un órgano que funcionalmente responda a la unidad de gobierno judicial y de estrecha y permanente comunicación entre todos los actores de justicia. Son los presidentes de las tres Altas Cortes jurisdiccionales, los que deben estar presentes en la gestión de la Rama Judicial, particularmente en lo que concierne con las funciones o atribuciones sobre políticas judiciales, sobre reglamentaciones constitucionales, sobre mapa judicial, sobre distribución geográfica de despachos, etc. Y éstos se acompañarán con otros tres Miembros de carácter permanentes, abogados o profesionales en economía, administración o ciencias afines. Estos últimos no serán magistrados pero si miembros activos de ese Consejo, con perspectivas o posibilidades gerenciales en los aspectos centrales de administración tales como impulsar la ejecución del presupuesto y de los recursos económicos, la planificación, que han de cumplir las actividades de gestión requeridas.

Entiende la Comisión que la participación de los Presidentes de las Altas Corporaciones en el Consejo Nacional de la Administración Judicial, representa a estos dignatarios una inmensa dedicación adicional a su labor jurisdiccional. Por eso, recomienda que cada una de ellas se encargue de reglamentar, a su interior, la manera de permitir el desempeño de tales Dignatarios en ejercicio de todas funciones previstas para el Consejo con cierta continuidad, como eximirlos transitoriamente de funciones jurisdiccionales, de ampliación del período presidencial a más de un año para aprovechar las experiencias, del nombramiento de asistentes, preferencialmente expertos en finanzas, economía o administración, para que acompañen a los Presidentes en la labor de administración y gobierno, durante el tiempo que integren dicho Consejo. En todo caso, cada Corporación podrá, a su interior, mediante sus propios reglamentos, adoptar las medidas para que las actividades de los presidentes se cumplan con dedicación y entrega.

La integración que se propone del Consejo Nacional de la Administración Judicial, sin vacilación, resulta la más adecuada para una verdadera administración de la Rama Judicial, por breves razones: el Consejo Nacional de la Administración Judicial no

tendrá ninguna clase de interferencia con órgano disciplinario ni jurisdiccional. Precisamente, la Comisión plantea la eliminación de la Sala Disciplinaria y por consiguiente que el régimen disciplinario se establezca en los términos que se destaquen por separado en esta propuesta. Y desde ahora con una especial anotación: los actuales magistrados disciplinarios de los Consejos Seccionales que se encuentren en carrera se trasladen o reasignen a los respectivos tribunales de Distrito, de acuerdo con la especialidad que muestren o que resulte del estudio que adelante aquel Consejo. Como aspecto favorable, se fortalecería el cuerpo jurisdiccional de los distritos judiciales, sin detrimento del presupuesto de la Rama Judicial. Igual situación podría considerarse para los Magistrados de las Salas Administrativas del Consejo Superior y Seccional de la Judicatura.

Las atribuciones y funciones de planeación de la Rama Judicial y de regulación de la actividad judicial, así como el control de la ejecución son propias o inherentes al órgano máximo de administración, es decir, del Consejo Nacional de la Administración Judicial, con la participación activa y permanente de todas las corporaciones judiciales a través de sus Dignatarios. En consecuencia, se espera eliminar los reparos de las corporaciones jurisdiccionales en cuanto las gestiones de dicho Consejo del que todo el cuerpo de justicia se compromete en el diseño y administración de la Rama Judicial. Algo más, la forma como se organiza ese Consejo podrá permitir que cada jurisdicción concrete mejor sus esfuerzos para el desarrollo de sus actividades.

Con frecuencia se oyen voces que reclaman para la justicia un gerente que sea experto en administración, finanzas o economía, que se ponga al frente de todo el aparato de gobierno de la justicia. Empero, la Comisión estima e insiste que, por la compleja actividad del órgano de gestión, no es aceptable la preferencia de un perfil profesional gerencial para el manejo de administración del gobierno de la Rama Judicial, pues las funciones y atribuciones que se le asignan al Consejo Nacional de la Administración Judicial no se circunscriben a la dirección del presupuesto y ejecución de los recursos económicos de la Rama Judicial sino que trascienden a otras esferas de actividad, particularmente de regulación, que son más propias de personas que deben también conocer el funcionamiento pleno del mecanismo jurisdiccional. Basta con detenerse en las funciones existentes y las que se insinúan para encontrar una profunda transformación del órgano de gobierno de la Rama Judicial, que difícilmente pueden ser atendidas por expertos en finanzas o en simple administración, entre otras, de adopción de políticas de planificación, de gestión y de administración; de garantizar que los sistemas jurídicos correspondan a la realidad de la justicia; de administrar la carrera judicial, medio eficaz y serio de ingreso y permanencia en la Rama Judicial; y de la formación a cargo de la Escuela Judicial.

6. Con la transformación del Consejo Superior de la Judicatura en el Consejo Nacional de la Administración Judicial, la estructura de las Altas Corporaciones de la Rama Judicial, sin contar la Fiscalía General de la Nación, sería:



7. Por supuesto, tendrá que hablarse de una función gerencial o de instrumentación que brote de las decisiones del Consejo Nacional de la Administración Judicial, para ser ejecutada por la Dirección General, no sólo en lo que concierne con el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deba presentar a consideración del citado Consejo sino para dirigir y administrar tanto los servicios administrativos prestados por los funcionarios judiciales, como el sistema de información y, en general, de administración de los recursos de la Rama Judicial y de cumplir con las decisiones del Consejo, que a su vez se podrían desconcentrar territorialmente en seccionales de distritos judiciales o regionales.

8. La importancia de la presencia de Magistrados de las Altas Cortes en el Consejo Nacional de la Administración Judicial es indiscutible, pues con la distribución de actividades, materia de una ajustada reglamentación del mismo, para todos los componentes de dicho Consejo, permitirá a aquellas corporaciones vincularse plenamente con los propósitos de planificación y ejecución, de recursos humanos, gestión, de política judicial, creación de tribunales y juzgados, etc.

Desde luego, el contacto y la comunicación de los magistrados de la Altas Cortes, con su presencia activa en el Consejo Nacional de la Administración Judicial, con todo el sector de justicia, se convierte igualmente en oportuno y conveniente enlace de la actividad judicial. No se podría, por tanto, aceptar desatención de las reales necesidades de la justicia ya que esos magistrados se han de convertir en gestores

directos de la administración. Al mismo tiempo, se insiste, los otros tres miembros permanentes cumplirían con los fines de dirección de las áreas que se asignen para el desarrollo de la administración.

9. Establece la Comisión, como norma constitucional, que el Consejo Nacional de la Administración Judicial, se reúna con carácter obligatorio y de manera amplia, por lo menos dos veces al año con la participación de entidades, organismos y personas que componen, en cierta forma, el sector justicia, para tratar políticas de apoyo y asesoría a la Rama Judicial y constituya en órgano de interlocución con las otras ramas del poder público, con sentido de colaboración armónica. Le corresponderá al mismo Consejo reglamentar el funcionamiento de esa especie de Comisión ampliada.

10. Se suprime la atribución que la Constitución Política le ha encargado al Consejo Superior de la Judicatura de elaborar lista para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, pues dentro de la formulación general se indicará el sistema de elección que se considera debe aplicarse para el nombramiento de los Magistrados de las Altas Corporaciones. Claro que la elaboración de listas de los otros funcionarios, resultante del desarrollo de los concursos y, por consiguiente, de la carrera judicial, se mantiene.

11. La Comisión considera que debe existir una Dirección General de la Administración Judicial, con rango constitucional y de índole técnica y ejecutiva, que cumpla las funciones de contratación, recursos humanos, carrera judicial, tesorería, gestión de bienes inmuebles, presupuesto, informática, con sujeción a las políticas y decisiones del Consejo Nacional de la Administración Judicial y de acuerdo con la reglamentación que expida este organismo para todo lo que se relacione con el funcionamiento. Del mismo modo, la Dirección procurará que se organicen unidades de gestión en cada jurisdicción.

12. Como es obvio, se tendrá que modificar la Ley Estatutaria para ajustarla a los mandatos constitucionales que surjan de la transformación que se propone.

13. Tampoco puede la Comisión dejar de señalar varias e interesantes propuestas que se formularon alrededor del gobierno y administración de la Rama Judicial, con diferentes matices en su composición, integración y estructura, asistidas todas del propósito de encontrar una respuesta a la problemática judicial. A manera de ejemplo, que en el Consejo Nacional de la Administración Judicial formen parte el Fiscal General de la Nación, abogados litigantes, funcionarios del sector justicia, una gerencia con la modalidad de establecimiento público. En verdad, la Comisión tuvo oportunidad de analizarlas y evaluarlas, pero sentó la conclusión, ya expresada, que ese órgano de gobierno y administración debe quedar en la dirección exclusiva de la Rama Judicial, para la asunción total de la responsabilidad de gestión.

14. Con la nueva estructura de gobierno judicial, se tendrán que modificar los artículos 116, 156, 174, 178, 197-3 y 341 de la Constitución Política para ajustarlos a la nueva normatividad superior. Al primero se le suprimiría la facultad de administrar justicia que

se le asigna al Consejo Superior de la Judicatura pues el nuevo organismo, como se ha anotado precedentemente, sólo tiene facultades de administración y gobierno. En cuanto a los artículos 156, 174 y 178 se reemplazarían el Consejo Superior de la Judicatura por el Consejo Nacional de la Administración Judicial. En tanto, en el artículo 197-3 se modificaría la inhabilidad de los miembros del Consejo Superior de la Judicatura por los del Consejo Nacional de la Administración Judicial. Y, en relación con el artículo 341, se dejaría al Consejo Nacional de la Administración Judicial la facultad de participar activamente en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

15. Bajo el entendido que la Constitución Política de 1991 le entregó al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, la atribución de dirimir los asuntos relacionados con los conflictos de competencia que ocurran entre distintas jurisdicciones y, tal como se ha expuesto, esa Corporación se reemplaza por un órgano de gobierno y administración - Consejo Nacional de la Administración Judicial -, desapareciendo la Sala Disciplinaria, la Comisión propone que las funciones correspondientes al numeral 6 del artículo 256 de la Carta Política se otorguen a los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional quienes, para tal efecto, integrarían una Sala Especial con facultades para dirimir dichos conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones, Ordinaria, Contencioso administrativa y Constitucional; y por otro lado a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado ampliar las atribuciones de los artículos 235 y 237 de la Constitución Política en el sentido de concederles facultades para dirimir los conflictos de competencia que comprometan las jurisdicciones Ordinaria y Contencioso administrativa con la justicia penal militar y la jurisdicción indígena.

C. Propuesta normativa de reforma

ARTICULO 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

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

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

Parágrafo Primero. Los conflictos de competencia entre jurisdicciones, no asignados especialmente, serán dirimidos por una sala de conflictos integrada

por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Parágrafo Segundo Transitorio. La Fiscalía General de la Nación administra justicia en los procesos regulados por la Ley 600 de 2000.

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

ARTÍCULO 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 los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Administración Judicial y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

ARTÍCULO 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, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Nacional de la Administración Judicial, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.
4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.
5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

ARTICULO 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos.

No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1,4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, miembro del Consejo Nacional de la Administración Judicial, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.

ARTICULO 341. El Gobierno Nacional elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de la autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Nacional de la Administración Judicial y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación: oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

CAPÍTULO 7

Del Consejo Nacional de la Administración Judicial

Artículo 254. La administración de la Rama Judicial estará a cargo del Consejo Nacional de la Administración Judicial, integrado por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y por tres Miembros nombrados, uno por cada una de dichas corporaciones para un periodo individual de cuatro años, reelegibles por una sola vez.

El Consejo Nacional de Administración Judicial será un órgano de gobierno, planificación, regulación y control de la ejecución de las políticas de la Rama Judicial.

El Consejo tendrá una Dirección General de la Administración Judicial y una Escuela Judicial.

La Dirección General de la Administración Judicial es la encargada de ejecutar las actividades administrativas de la Rama Judicial, con las funciones, políticas y decisiones impartidas por el Consejo Nacional de la Administración Judicial.

La Escuela Judicial es la encargada de la formación, capacitación y actualización de los servidores de la Rama Judicial, y de apoyo a la carrera judicial, de acuerdo con las funciones, políticas y decisiones impartidas por el Consejo Nacional de la Administración Judicial.

Parágrafo. La Administración de la Rama Judicial es autónoma. Para garantizar la autonomía se destinará anualmente en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente no inferior al 2,5% del presupuesto nacional, y en ningún caso el monto podrá ser desmejorado. Este porcentaje es independiente del presupuesto de la Fiscalía.

ARTÍCULO 255. Para ser miembro del Consejo Nacional de la Administración Judicial, diferente de los Presidentes de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia, se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener título de abogado o en ciencias económicas, financieras o de administración, y haber ejercido la respectiva profesión con buen crédito durante quince años.

ARTÍCULO 256. Corresponde al Consejo Nacional de la Administración Judicial las siguientes atribuciones y funciones:

1. Adoptar las políticas públicas necesarias para la planificación, el gobierno, la gestión y la administración de la Rama Judicial y para la satisfacción de la prestación eficiente del servicio de justicia.
2. Garantizar el eficiente funcionamiento del sistema judicial.

3. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones de evaluación del desempeño, control disciplinario y gestión de los procesos judiciales.
4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales y la vigilancia administrativa correspondiente y adoptar las medidas necesarias para la efectividad de la gestión.
5. Administrar la carrera judicial.
5. Elaborar las listas para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.
6. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.
7. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.
8. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Nacional de la Administración Judicial no podrá establecer, a cargo del Tesoro, obligaciones que excedan del monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones.
9. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y para superar la congestión judicial y propender por el efectivo acceso a la justicia y, así mismo, proferir los relacionados con la formación, promoción y capacitación de los funcionarios y empleados judiciales, con el bienestar y la seguridad de los servidores judiciales, con la organización de las funciones y trámites administrativos de los despachos judiciales.
10. Reglamentar la Colegiatura Nacional de Abogados y elegir sus miembros.
11. Designar el Director General de la Administración Judicial y al de la Escuela Judicial.
12. Rendir un informe anual a la Nación de la gestión de la Rama Judicial
13. Presentar proyectos de actos legislativos y de ley, relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.
14. Dictar su propio reglamento.
15. Las demás que señale la ley.

Por último, la Comisión incluye un nuevo texto constitucional para que, además de las reuniones permanentes del Consejo, instrumentalice la presencia de personas y autoridades en algunas reuniones del Consejo Nacional de la Administración Judicial.

Artículo 257. Por lo menos dos veces al año sesionará el Consejo Nacional de la Administración Judicial con la asistencia obligatoria del Ministro de Justicia, del Ministro de Hacienda, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo, del Director General de Planeación, de dos funcionarios o empleados de la Rama Judicial, de un Delegado de las Jurisdicciones Especiales, de dos abogados designados por los Colegios de Abogados, un delegado de los Colegios de Notarios, con el fin de apoyar y asesorar a la Rama Judicial, articular las políticas del sector justicia y de servir de

interlocutor con todas las ramas del poder público, de conformidad con el reglamento que expida el Consejo Nacional de la Administración Judicial.

CAPÍTULO IV EL MINISTERIO DE JUSTICIA

A. La Escisión

1. **La autonomía de la Justicia y la intervención del Ejecutivo.** Dentro de las reflexiones que la Comisión para la reforma de la justicia, se encuentra una que surge también de las decisiones adoptadas en la enmienda constitucional de 1991 y es la relacionada con la autonomía de la justicia, componente esencial, junto con la antigua independencia, de la concepción de la función judicial en términos modernos. Si bien la independencia del juez se ha venido consolidando en el país desde la reforma plebiscitaria, cuando se impuso la cooptación en las Altas Cortes, la autonomía es, más bien, un logro reciente porque antes de 1991 el Gobierno se encargaba de suministrar todos los elementos materiales para su operación, con el manejo directo del presupuesto, además de la formulación de toda la política en esa materia.

2. La Constitución Política consagró las funciones de Gobierno y gerencia de la Rama Judicial en cabeza de la misma rama, es decir, despojó al Ministerio encargado de la justicia, de las competencias anteriormente asignadas sobre la administración de los juzgados. En todo caso, por atribución constitucional el poder ejecutivo tiene funciones relacionadas con el sector justicia, especialmente, en el diseño de políticas y programas del sector que requieren interlocución entre las ramas del poder público. Además, el poder ejecutivo debe encargarse de articular las normas proferidas por el Congreso, coordinar la defensa judicial del Estado, participar en el diseño de la política criminal y de convivencia ciudadana, fortalecer el acceso a la justicia, realizar investigaciones socio jurídicas, entre otras.

3. No obstante lo anterior, en 2003, el Ministerio de Justicia se fusionó con el Ministerio del Interior. Uno de los argumentos utilizados para fundamentar la innecesaria existencia del Ministerio de Justicia como ministerio autónomo, fue que sus funciones se habrían reducido porque la gestión de la Rama Judicial se entregaba a ella misma. A pesar de lo anterior, los años posteriores a la fusión han demostrado demostraron que fue una decisión desafortunada. En primer lugar, debido a la gran agenda política que tiene a su cargo el Ministerio del Interior, los temas de justicia quedaron relegados a un segundo plano. Y en segundo lugar, las competencias del poder ejecutivo en el sector justicia siguen siendo bastante amplias, pues tiene a su cargo, fortalecer las políticas de acceso a la justicia, el seguimiento y control a la conciliación extraprocesal, el cumplimiento de las decisiones judiciales por parte de las autoridades administrativas, la participación en el diseño de la política criminal, y, por encima de las anteriores, rescatar la trascendencia de tener un interlocutor que haga parte del Gobierno en su más alta expresión, que canalice las inquietudes y busque consensos permanentes.

4. Es importante recalcar, que la consolidación de un Ministerio de Justicia independiente no debe menoscabar la independencia y autonomía de la Rama Judicial, pues ésta debe conservar las funciones de gobierno y gerencia de la misma. Lo que implica, es que el Estado reconoce la gran importancia del sector justicia, y por ello, tiene un Ministerio autónomo que coordina las acciones del sector justicia de su competencia y realiza una interlocución efectiva con la Rama Judicial. Por ello, es pertinente tener en cuenta la recomendación realizada por la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, según la cual, *“la propuesta de restablecer el Ministerio de Justicia debe ser considerada con atención, siempre que se precise con claridad su mandato, misión, funciones y atribuciones y que se le asigne los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento”*¹⁶.

5. Ahora bien, la experiencia comparada permite concluir que no es incompatible la existencia de un órgano de Gobierno y Gerencia de la Rama Judicial con la de un Ministerio de Justicia autónomo de otro Ministerio en la rama ejecutiva del poder público. Así por ejemplo, es importante destacar que todos los países analizados que tienen Ministerio de Justicia tienen también el Gobierno y la Gerencia de la Rama Judicial en el interior de la rama. Además, muestra que la gran mayoría de países cuenta en el poder ejecutivo con un Ministerio de Justicia independiente de otro Ministerio¹⁷.

6. Se reitera, el Constituyente de 1991, quiso concretar la autonomía con la creación para la justicia de sus propias estructuras para atender todo lo atinente a la definición de políticas, la solución de sus necesidades y la proyección del concepto de justicia que exige la época moderna.

La institución en la cual se observa el ejercicio de la autonomía, como ya se expuso, es el Consejo Superior de la Judicatura y, dentro de él, la Sala Administrativa. A eso apuntan las funciones relativas a la regulación y manejo de la carrera judicial, a la definición del mapa de la justicia con los aparatos de su administración de conformidad con las estructuras que previamente ha definido la Ley Estatutaria, a la definición de la planta física, a la capacitación de los servidores públicos, al estudio del ordenamiento en su metodología, práctica y eficiencia, etc. Sin embargo, las actuales circunstancias de la justicia y de la evolución de nuestras relaciones sociales, reclaman, como se ha planteado, una reforma de ese aparato en la búsqueda de más eficacia.

7. La interacción institucional en materia de justicia. Sin embargo para la definición de cuál debe ser la mejor justicia, su institucionalidad debe actuar en necesaria concertación con todas las demás estructuras competentes del Estado porque bien sabemos que en la distinción de competencias entre los poderes públicos, actúan otras instancias para la

¹⁶ Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados. Misión a Colombia”, Marzo 2010, Recomendación 88, a) viii).

¹⁷ Véase: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, “Reporte sobre la Justicia en las Américas 2008 – 2009”.

producción de la ley, la gestión fiscal, las políticas relacionadas con las condiciones laborales, etc. Tales atribuciones no son propias de la Rama Judicial sino del Congreso, el Gobierno y los Entes de control.

Así, es una necesidad institucional que todas las entidades estatales tengan sistemas y medios de interacción y concertación con el resto de la institucionalidad, especialmente con el Gobierno que en un sistema constitucional como el nuestro es el responsable de la dirección política del Estado. Cuando se puso de presente el marco de la autonomía de la justicia por las determinaciones del Constituyente de 1991, se pensó en que como todas las funciones que hemos citado se ejercían, aunque en menor intensidad por el Ejecutivo mediante el Ministerio de Justicia, éste carecía de objeto. La discusión se planteó al día siguiente de la expedición de la reforma de 1991, pero la solución de integrar las funciones del ministerio de justicia con las del ministerio de la política (del interior) se adoptó diez años después en el primer período del actual Gobierno. No es que el ministerio de justicia en cuanto aparato hubiera desaparecido sino que se integró con el llamado de gobierno en un esquema ministerial complejo que tiene ambas funciones ejercidas en dos viceministerios diferentes pero coordinados por el Ministro del Interior y de Justicia.

8. La observación y el análisis del sistema jurídico. Al revisar el cuadro general de la justicia en la responsabilidad estatal, se encuentra que la administración de justicia (justicia formal) es una parte de un todo más complejo que contiene otras finalidades.

De entrada si bien el ordenamiento jurídico es propio del legislador, se requiere para su elaboración un estudio analítico y de síntesis permanente en el cual se comprometa el trabajo de distintas instancias del Estado, ubicadas en los tres poderes y en los órganos de control. La Rama Judicial, por ejemplo, al tener la cotidiana experiencia de la aplicación del ordenamiento, es el sector más autorizado para saber de su eficiencia, eficacia y oportunidad. Las enmiendas que proponga a partir de su propia experiencia, por supuesto, son las más documentadas. No obstante, toda propuesta de ese carácter debe pasar por el examen y la decisión de otras competencias por orden misma del Ordenamiento Superior.

En otro caso, por ejemplo, si fuere necesaria la modificación de lo que se ha denominado oferta de justicia y todo lo que ello implica debe consultarse la política fiscal de la cual es responsable el gobierno. El vocero de la Rama Judicial tiene que entrar en contacto con los voceros de los demás sectores de la institucionalidad para que cualquier decisión pueda llegar a ser una realidad y su aplicación o ejecución igualmente ciertas.

La ausencia de ese vocero en el lado del Ejecutivo, aunque la responsabilidad se encuentre en el Ministro del Interior y de Justicia, es un hecho notorio hoy en día. No solo se vienen afectando las relaciones entre el Ejecutivo y la Rama Judicial sino entre el Ejecutivo y el Congreso y, más aún, entre las oficinas gubernamentales mismas.

La observación del sistema de derecho que rige es una labor permanente y tiene que ser atendida con prontitud puesto que los problemas de las relaciones sociales que se dejan al arbitrio de las corrientes y contracorrientes de intereses allí vigentes, de origen y

naturaleza diversos, pueden poner en peligro la estabilidad de la sociedad y ocasionar serias en crisis en la consecución de los fines del Estado.

9. La formulación de la Política Criminal. Una parte esencial del cuadro de la política de justicia, que compromete todas las instancias estatales es la atención de ciertos fenómenos también propios de la dinámica de las relaciones sociales, siempre en evolución y contradicción. El caso de la criminalidad es evidente. En las sociedades contemporáneas se observa con facilidad la presencia de nuevas manifestaciones de criminalidad que antes no existían. La realidad de un sistema de poder globalizado que corre paralelo con una economía y formas de comportamiento poblacional de igual nivel, muestra, al mismo tiempo, una criminalidad que corresponde a esas relaciones multisocietarias. Todo esto sin descuidar que en el otro extremo de las relaciones puramente nacionales se descubren formas de criminalidad, que sorprenden las previsiones normativas y las políticas públicas de prevención y represión de esas conductas.

El desarrollo de las ciencias sociales de nuestros días, ha visto el simultáneo crecimiento y enriquecimiento de la criminología a la cual aportan conocimientos, técnicas de análisis e ideas de todo tipo, la economía, la historia, la antropología, las sociologías y otras ciencias del pensamiento. El derecho, claro está, entrega su capacidad crítica de los sistemas normativos. Todo eso llega a un punto de encuentro de donde surgen los aportes concretos para enfrentar esos problemas contemporáneos y a la definición de las fronteras y las relaciones de la criminología con el derecho penal y la política criminal, la criminalística, la penología y la profilaxis criminal.

Se aprecia sin dificultad que toda observación de la criminalidad conduce a la necesaria expresión del Estado frente a la agresión que ella implica. Esas manifestaciones las miramos en una normatividad especializada, en las políticas criminales que han de seguirse, en cuanto a proyectos específicos, por varias instancias oficiales, en orientaciones técnico-científicas para la criminalística, en mecanismos de atención en planes de victimología, etc.

Tal cúmulo de conocimientos, análisis, proyectos y políticas son de una especialidad que hoy en día tienen que ser atendidos por oficinas del Estado de alta dedicación. Por eso se propone que el Ministerio de Justicia, al ser escindido del Interior, se aplique, en una de sus dependencias, a este trabajo. Todo ello será indispensable para una mejor justicia en Colombia. Para semejante responsabilidad es necesario mejorar y hacer más eficiente el Consejo de Política Criminal que hoy existe.

Como conclusión de lo expuesto se afirma que se ha reclamado, por distintos sectores de la opinión pública y por las mismas instituciones jurisdiccionales, la necesidad de restablecer el Ministerio de Justicia, escindiéndolo del Ministerio del Interior y de Justicia. Sus funciones serían las que a continuación se enuncian, con la advertencia de que es necesario, al diseñar su estructura y funciones, evitar toda ambigüedad en esas definiciones para evitar cualquier interferencia en la autonomía de la justicia.

En todo caso, la recuperación del Ministerio de Justicia es de competencia del Congreso de la República y por ello, para facilitar la producción de la normatividad al respecto, se puede proponer la expedición de una ley de facultades extraordinarias que habilite al gobierno para disponer la estructura de los Ministerios que resultan de la antedicha escisión, sus funciones y la de los organismos o establecimientos adscritos con todas las atribuciones necesarias para su reestructuración, si fuere necesario.

Esa ley debe tomar la decisión básica: separar el Ministerio del Interior y de Justicia en dos Ministerios que tendrían, cada uno, la denominación correspondiente.

B. Funciones del Ministerio de Justicia en relación con la Rama Judicial

Independientemente de las funciones que el gobierno proponga para el Ministerio de Justicia, como el competente para esos efectos, la Comisión considera relevante que se incluyan algunas que guardan relación con la justicia y en particular con la Rama Judicial. Esas funciones serían:

I.- Formular las políticas, planes, programas y proyectos en lo relativo a las reformas del orden jurídico colombiano, en coordinación con las instituciones jurisdiccionales.

II.- Formular las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el tratamiento de la criminalidad.

III.- Coordinar las entidades adscritas o vinculadas: Instituto Penitenciario y Carcelario (podría ser un Departamento Administrativo). Dirección Nacional de Estupefacientes, que podría desaparecer porque la política criminal en este campo la asume una dirección del ministerio.

IV.- Servir de órgano de comunicación y coordinación entre el Gobierno Nacional y las instituciones jurisdiccionales y las demás autoridades nacionales o locales.

Para facilitar esta coordinación el Ministro asistirá a las sesiones del Consejo Nacional de la Administración Judicial, con voz pero sin voto.

V.- Representar ante el Congreso de la República al Gobierno Nacional.

CAPÍTULO V

LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

A. Naturaleza y ubicación de la Fiscalía General de la Nación

1. De acuerdo con el ordenamiento constitucional la Fiscalía General de la Nación es el órgano titular de la acción penal, condición que cumple básicamente a través de la función de investigación y acusación de las conductas punibles ante los jueces competentes. El Acto Legislativo 3 de 2002 introdujo un modelo de clara tendencia acusatoria, aunque sin adoptar totalmente los modelos clásicos de Sistema Penal Acusatorios anglosajón o continental europeo, pues lo revistió de características propias y lo dejó inmerso en una preceptiva constitucional que no modificó, en cuanto se limitó a reformar únicamente los artículos 250 y 251 de la Carta Política.

No obstante que el mencionado Acto legislativo 3 de 2002 estuvo inspirado en el propósito de separar claramente las funciones de investigación y acusación de la de juzgamiento y eliminar de la Fiscalía General de la Nación toda función típicamente jurisdiccional, esto es, cualquier atribución que implicara la afectación de derechos (libertad e intimidad fundamentalmente), mantuvo funciones judiciales excepcionales (capturas, registros, allanamientos, incautaciones e interceptación de comunicaciones, sujetos a un control de legalidad posterior dentro de las 36 horas siguientes), con lo cual el modelo de separación no fue claro y dejó como efecto una atribución mixta. Ese Acto Legislativo mantuvo a la Fiscalía dentro de los órganos que de acuerdo con el artículo 116 de la Constitución Política administran justicia, pues su reforma se limitó a incluir a los “jurados en las causas criminales” como particulares que pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia.

La Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 1285 de 2009) definió que la Fiscalía General de la Nación ejerce “sólo excepcionalmente función jurisdiccional”, pero su naturaleza no es propiamente la de un órgano jurisdiccional (cfr. C-713/2008 que condicionó en este sentido el inciso 2 del artículo 5 de esa Ley).

2. Entonces, se debería considerar que se requeriría reformar la Constitución Política (artículos 28 inciso 2, 116 y 250) para definir con claridad que la función de investigación y acusación por delitos no es función jurisdiccional, siendo ésta, por regla general, privativa de los fiscales. Debe quedar claro que toda limitación, privación o interferencia de los derechos a la libertad e intimidad de los ciudadanos está sujeta al principio de reserva judicial y, por lo tanto, en esos casos siempre ha de requerirse la autorización previa del juez o un control de legalidad previo, con excepción de los casos de flagrancia y captura públicamente requerida.

Sólo una vez definido que corresponde a la Fiscalía la función esencial de investigación y acusación penal, y que ésta no es jurisdiccional, sería posible considerar la posibilidad

de que la Fiscalía fuera un Órgano Especial y Autónomo, de conformidad con la nomenclatura prevista en el inciso 2 del artículo 113 de la Carta.

3. Adicionalmente, mientras mantenga su vigencia la Ley 600 de 2000, que establece para el proceso una estructura de indagación previa, sumario y juicio, y asigna al fiscal competencia para que durante el sumario cumpla tareas propias de los jueces, la Fiscalía tiene que seguir formando parte de la Rama Judicial.

A propósito de la Ley 600, en la forma como el Acto Legislativo 3 de 2002 prolongó su vigencia, es indiscutible que su aplicación puede mantenerse alrededor de 18 años más, sin entrar a detallar los casos en que la prescripción puede ser superior, o los eventos de delitos en los cuales la acción penal es imprescriptible.

4. La Comisión tuvo oportunidad de estudiar distintas propuestas sobre la ubicación de la fiscalía: i. La que aboga porque forme parte o dependa del Ejecutivo; ii. La que propugna porque sea completamente independiente; iii. La que plantea que se mantenga exactamente la ubicación y el proceso de elección que proclama la Constitución Política; iv. La conformación de una fiscalía colegiada con tres fiscales generales; v. Por último, de dejarla formando parte de la Rama Judicial, pero modificando la regla de escogencia del Fiscal y la ampliación del periodo de cuatro años a cinco años.

Es cierto que en muchos países la Fiscalía depende del Ejecutivo, de manera que la designación de Fiscal General la hace el Presidente de la República; pero obviamente esa no es una razón suficiente para pensar que en Colombia debería ser igual, pues nuestra realidad social y política es diferente, así como el sistema procesal vigente, ya que aunque la tendencia es acusatoria, las diferencias son abismales. De otra parte, no es una formula recomendable en un momento en que las denuncias contra altos funcionarios del Ejecutivo son permanentes, y vienen desde hace varios lustros, por diversas situaciones relacionadas con violación de derechos humanos, por corrupción en la administración pública, y por diversos delitos graves.

Asumir que cada vez que la investigación comprometa al Gobierno de turno, la competencia se asigne a otras autoridades diferentes al Fiscal, es crear una dicotomía innecesaria, que deforma la organización del Estado y crea fueros que deberían tender a desaparecer, en lugar de proliferar en perjuicio del derecho a la igualdad. Inconvenientes con los cuales tampoco se obviarían todos los problemas que genera entregarle la Fiscalía a requerimientos políticos.

La intromisión de la mano política en el origen de la designación de funcionarios que pueden involucrarse en asuntos en el plano penal no le conviene ni al país ni a la justicia; abrirle camino a esa idea es desconocer la realidad y arrojar la justicia penal a un caos obviamente previsible, que generaría más desconfianza y un incremento notable de la violencia.

La idea de que la Fiscalía sea completamente independiente no es realizable, al menos en un futuro próximo, pues la coexistencia de la Ley 600 de 2000 con la Ley 906 de 2004, exige que la Fiscalía pertenezca a la Rama Judicial, como quiera que con el estatuto anterior tiene funciones eminentemente judiciales, y en el llamado acusatorio, aunque en menor grado, también conserva algunas ya mencionadas en el inicio de este capítulo. Implicaría una reforma constitucional y legal muy detallada, y un plan transitorio difícil de estructurar.

La inconveniencia de una fiscalía colegiada no parece difícil de advertir, pues desde el punto de vista de la administración presentaría múltiples inconvenientes y contradicciones que la llevarían a una ineficiencia lamentable. Desde el punto de vista investigativo y de políticas de acción es un organismo que requiere de manuales de funcionamiento muy ágiles y de decisiones inmediatas unilaterales, de modo que todo lo que le exija acuerdos o mayorías va en detrimento de su eficacia.

Estas breves consideraciones llevan a la conclusión de que lo mejor para la realidad colombiana, para la independencia de la Fiscalía en su labor de investigación de los delitos y acusación de los responsables, y para la confianza que es indispensable que la ciudadanía tenga en ese órgano del Estado, es que el origen de los candidatos a ocupar ese alto cargo esté en la Corte Suprema de Justicia y la escogencia en el presidente de la República.

La eventualidad de que la designación del Fiscal General de la Nación se concentre en una de las Ramas del Poder público sería una alternativa posible, pero siempre y cuando fuera una facultad de la Corte Suprema de Justicia, de lista elaborada por la Sala de Casación Penal.

B. Elección y período del Fiscal General de la Nación

1. Para asegurar el necesario equilibrio y balance del poder, así como para preservar la independencia y un mayor acierto en la escogencia, es necesario igualmente replantear el sistema de elección del fiscal actualmente previsto en el artículo 249 de la Constitución Política. Por ello se estima necesario que su elección corresponda al Presidente de la República de lista de seis candidatos propuesta por la Corte Suprema de Justicia. Entonces, la elección del Fiscal por el Jefe de Estado asegura la intervención del ejecutivo en un tema que también le concierne (189-4), pues la Fiscalía es una pieza clave para la formulación y desarrollo de la Política del Estado en materia criminal.

C. Dirección de la estrategia de investigación y acusación a cargo del Fiscal General

1. Dentro del sistema acusatorio, todos los Fiscales e investigadores de la FGN deben actuar bajo la condición de delegados del Fiscal General y estos no podrán oponer un

concepto de autonomía judicial que evidentemente no tienen. Debe subrayarse la condición de responsable de la función investigativa y de acusación que tiene el Fiscal, por lo cual debe estar dotado de amplias facultades para (i) solicitar de sus fiscales e investigadores toda la información que requiera sobre el curso de las investigaciones; (ii) asumir directamente y en todo tiempo cualquier investigación; (iii) orientar a fiscales e investigadores sobre el curso de las investigaciones, con base objetiva en las evidencias y pruebas recogidas; (iv) revisar previamente, si lo estima necesario, los proyectos de decisión que los fiscales se propongan adoptar en el curso de la investigación o el proceso; (v) dar instrucciones generales y específicas sobre las estrategias de investigación y acusación y (vi) asignar o desplazar a los fiscales e investigadores en las investigaciones o procesos.

2. Por esto la Comisión propone establecer como regla general en esta materia el principio de Unidad de Gestión, Dirección, Control y Jerarquía en cabeza del Fiscal General y eliminar del artículo 251, numeral 3 de la Constitución Política, la expresión **“sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley”**.

D. Fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio

1. La Comisión considera inconveniente cualquier intento de modificación del SPA por otro distinto o regresar al previsto en la ley 600 de 2000, y por el contrario resalta las ventajas y características del sistema previsto en la ley 906 de 2004, pero destaca la necesidad de adoptar ajustes orientados a asegurar la eficacia y oportunidad de la tarea de la Fiscalía General de la Nación en la lucha contra la criminalidad y la impunidad, uno de cuyos principales componentes es la función de la Policía Judicial. Se propone fortalecer los equipos de investigación asignados a los respectivos fiscales y su capacidad técnica, científica y ética; el control y dirección a cargo del Fiscal General y realizar evaluaciones periódicas de desempeño a los investigadores, cuya deficiente calificación pueda determinar una causal específica de retiro o suspensión de la carrera de la FGN o de la institución a la que pertenezcan.

2. La Comisión considera necesario, en este momento, que se adopten mecanismos extraordinarios y de emergencia para evitar que la labor de investigación y acusación colapse o se haga más grave la difícil situación que enfrenta, para lo cual se deben implementar recursos económicos y humanos, y diseñar un plan que tenga continuidad para que sus resultados puedan ser positivos.

E. Unificación de los procedimientos

1. Son numerosas las dificultades que actualmente se presentan por la concurrencia y vigencia de dos sistemas opuestos: el de la ley 600 de 2000 y el de la ley 906 de 2004.

La falta de reglas precisas y reales en el régimen de transición, derogatoria y vigencia previstos por el Acto Legislativo 3 de 2002 y en la Ley 906 de 2004, trajo como consecuencia la subsistencia ultra activa por tiempo indefinido del sistema regulado en la Ley 600/00, que responde a una estructura distinta e implica que los fiscales y jueces aun hoy se vean precisados a aplicar un procedimiento bajo una mentalidad, principios y orientaciones distintas a las que impone el sistema vigente de orientación acusatoria.

2. Por ello, la Comisión recomienda estudiar mecanismos que permitan, en un plazo menor a lo que hoy se prevé, que todos los casos se adelanten por el sistema acusatorio (Ley 906 de 2004), unificándose el régimen procesal. Lógicamente, ello no es posible respecto de investigaciones que se hayan iniciado con aplicación de la Ley 600 de 2000, pues es un sistema incompatible con el previsto en la Ley 906 de 2004 y no hay posibilidad de integrarlos. Pero lo que sí se podría hacer por vía legislativa, sería señalar que, a partir del 1 de enero de 2011, (por ejemplo), todos los casos que sean denunciados o que por cualquier otro medio lleguen a conocimiento de la Fiscalía se investiguen y tramiten aplicando la Ley 906 de 2004, independientemente de la fecha de ocurrencia de los mismos.

La expedición de una norma en ese sentido lograría reducir de manera notable el tiempo necesario para que el sistema procesal penal se unifique, ya que de lo contrario es fácil calcular que en veinte años todavía se aplique simultáneamente los dos sistemas, pues entre otros aspectos a esa situación contribuye de manera importante el haber declarado la Corte Constitucional inexecutable el artículo 531 de la Ley 906 de 2004¹⁸, que era el mecanismo que el legislador introdujo para lograr la “descongestión, depuración y liquidación de procesos”, regidos por la Ley 600 de 2000.

F. Supresión de la intervención del Ministerio Público en las investigaciones y procesos penales

1. Para darle una identidad más clara y definida al sistema vigente, especialmente en su carácter adversarial, es necesario suprimir la intervención del Ministerio Público como sujeto procesal en todas las etapas de la investigación y del proceso penal. Las normas legales y la jurisprudencia, en aras de la preservación de las características esenciales del sistema, han limitado la intervención de los agentes de la procuraduría a una labor mínima, que antes que hacerle bien al proceso lo entorpece, lo desfigura, lo desequilibra, y especialmente, lo hace mucho más costoso sin una justificación aceptable.

¹⁸ Sentencia C-1033 de 2006.

G. La Defensoría Pública como función permanente y de dedicación exclusiva.

1. No obstante el avance que refleja la creación del Sistema Nacional de Defensoría Pública en Colombia (Ley 941 de 2005), los defensores se vinculan mediante contrato de prestación de servicios a término definido y su ejercicio no es de dedicación exclusiva. Se impone constituir este servicio como una función permanente y exclusiva, vinculando a los defensores como servidores públicos de la Defensoría mediante concurso de méritos. Esta decisión le da al sistema estabilidad y equilibrio con la acusación

La Defensoría Pública debe ser una carrera, en donde profesionales en condiciones similares a los funcionarios ante quienes ejercen, concentren todo su esfuerzo en garantizar que los derechos de los procesados, empezando por el de defensa técnica, sean respetados, y la garantía fundamental del debido proceso se cumpla.

H. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

A la Comisión llegó una importante propuesta alrededor del Instituto Nacional de Medicina Legal, actualmente adscrito a la Fiscalía General de la Nación como establecimiento público de orden nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio autónomo propio y autonomía administrativa, para que se estudiara la posibilidad de incorporarlo al gobierno de la Rama Judicial.

El fundamento de la propuesta radica en la misión que cumple dicho Instituto en cuanto no se limita al campo penal, propio de la Fiscalía, sino que a su vez apoya, científica y técnicamente, a la justicia en distintos escenarios jurisdiccionales, civil, familia, laboral, contencioso administrativo, y al mismo tiempo a otras autoridades, Bienestar Familiar, Procuraduría, Alcaldías, etc., con el agregado de que por virtud del nuevo Código de Procedimiento Penal debe auxiliar no sólo a la Fiscalía sino también al imputado o su defensor, con ostensible contradicción en el servicio pues ha de hacerlo con el imputado mientras su dependencia es con la parte acusatoria (Fiscalía).

La Comisión consideró interesante la propuesta, pero llegó a la conclusión de que es un asunto estrictamente legislativo y no propio de las propuestas constitucionales en que se ha comprometido. Con todo, permite recomendar que sea el nuevo órgano de administración y regulación de la Rama Judicial, o sea, el Consejo Nacional de la Administración Judicial, el que profundice en el análisis del tema y, si fuere el caso, de concluir favorablemente, haga uso de la atribución de formular proyectos de ley y llevar, al Congreso de la República, la respectiva propuesta legislativa.

I. Propuesta normativa

1. Por las razones expuestas atrás, la Comisión se inclina por sugerir que se introduzca un cambio en el sistema de elección del Fiscal General de la Nación, conservando su ubicación actual en el sentido de que forme parte de la Rama Judicial y

con su autonomía administrativa y presupuestal. Con tal fin propone la modificación del artículo 249 de la Constitución Política, en cuanto al procedimiento de designación, con el siguiente texto:

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

El Fiscal General de la Nación será elegido por el Presidente de la República para un período individual de cinco años de una lista de seis candidatos enviada por la Corte Suprema de Justicia y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no encontrarse en la edad de retiro forzoso de 70 años.

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

Parágrafo Primero. El Fiscal General no podrá ser elegido para empleos de elección popular, durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro de los dos años siguientes a su retiro.

Parágrafo Segundo Transitorio. Tanto el período como la edad de retiro forzoso se aplicarán únicamente a los Magistrados que se elijan a partir de la vigencia de esta reforma.

ARTICULO 250. La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querella o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la

conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.

El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función.

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 previo respectivo.

3. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello.

4. Presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, con inmediación de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías.

5. Solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.

6. Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.

7. Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.

8. Dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

En el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General o sus delegados deberán suministrar, por conducto del juez de conocimiento, todos los elementos probatorios e informaciones de que tenga noticia, incluidos los que le sean favorables al procesado.

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

1. Investigar y acusar, directamente o a través de los Fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, a los servidores públicos que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

- 2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia.**
- 3. Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba adoptar.**
- 4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.**
- 5. Otorgar, atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.**
- 6. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.**

CAPÍTULO VI

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

A. La importancia

1. La tutela se ha constituido en el instrumento más formidable para hacer realidad el Estado Social de Derecho, efectivo el acceso a la justicia de los ciudadanos y eficaces los derechos fundamentales y sociales, pero de su entendimiento jurisprudencial y de su práctica judicial se han derivado consecuencias perturbadoras.

La activa realización judicial en derechos sociales ha creado una cultura indeseable en los otros poderes públicos y actores sociales, en especial en la administración de los servicios públicos de seguridad social, de abandono, relegación y omisión en el respeto de esos mismos derechos, dejan de actuar para hacerlo sólo a instancias judiciales; nada más dicente de este estado de cosas que lo que ocurren en la seguridad social en salud: 142.000 tutelas en el 2008; y se estima que un 30% de las reclamaciones son por prestaciones contempladas en los planes de beneficio.

El diseño constitucional que proveída la tutela contra las providencias judiciales como mecanismo extraordinario, se ha convertido en una instancia adicional a los procesos ordinarios y especiales, haciendo más compleja la resolución judicial de los conflictos.

La seguridad jurídica y la predictibilidad de los derechos se resiente con el uso de la tutela contra decisiones judiciales en un escenario en el que se prescinda de las reglas básicas de todo ordenamiento de competencias judiciales: la jerarquía, la especialidad y jueces naturales señalados por la ley; ni los ciudadanos pueden escoger a sus jueces, ni estos a los de sus instancias inferiores modificando las reglas ya establecidas.

La seguridad jurídica y la predictibilidad de los derechos se afecta gravemente con el desconocimiento judicial por tutela de la existencia constitucional de jurisdicciones especializadas, con sus propios órganos límites, a las que les corresponde la unificación de la interpretación jurídica del conjunto normativo respectivo.

Se ha generado una práctica judicial de uso de tutela en constante crecimiento, de uso desbordado que ha agravado el incumplimiento de los términos procesales, la mora y la congestión judicial en el trámite de los procesos ordinarios.

El trámite expedito ante un juez de libre escogencia del ciudadano, y para reclamar derechos prestacionales, hace vulnerable a la justicia de reclamaciones onerosas, masivas, que afectan el erario público, no exentas de ser vehículo de corrupción.

2. La Comisión destaca que la tutela contra providencias judiciales de las Altas Cortes es un debate de alta complejidad y motivo de una viva controversia doctrinal y jurisprudencial, aún no superada, porque enfrenta varios principios básicos del actual sistema constitucional: La autonomía judicial, la seguridad jurídica y el carácter definitivo de las decisiones de los órganos de cierre de la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa.

Existe, sin embargo, consenso en la necesidad de explorar alternativas de solución fundamentalmente en materia de procedencia de la acción frente a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado en el contexto de un sistema jurídico de control de constitucionalidad mixto o concentrado, como es el caso de Colombia.

Se acepta como regla general la importancia y el valor de la necesidad de mantener el control constitucional concreto de las providencias judiciales mediante una acción subsidiaria, residual y autónoma, derivados del carácter normativo de la Constitución y del carácter central de la protección efectiva y primacía de los derechos fundamentales, aspecto que resulta pacífico frente a decisiones judiciales adoptadas en sede distinta a la Corte Suprema o el Consejo de Estado.

3. La Comisión también entiende que la regulación actual de la acción de tutela contra providencias judiciales resulta deficiente y por ello deben introducirse, entre otras las siguientes modificaciones constitucionales y estatutarias : a) restablecer un término de caducidad de dos meses; b) exigir la intervención de abogado; c) necesidad de haber agotado los mecanismos ordinarios de defensa judicial, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable; d) demostración de la incidencia de la violación en la decisión de juez; e) límites a la intervención del juez constitucional para evitar que se sustituya la competencia del juez ordinario; f) respeto al principio de jerarquía en la interposición de la acción y g) improcedencia frente a decisiones de tutela.

Insiste la Comisión en la importancia de la acción de tutela como instrumento de defensa de los derechos fundamentales; y lejos de suprimirla o torpedearla persigue dotarla de elementos que agilicen su trámite y la racionalicen con miras a que perdure y no se deteriore en su aplicación. Sólo que a la tutela contra providencias judiciales se le imprime unas particulares exigencias como la caducidad (2 meses) y la postulación que deberá hacerse por medio de abogado. Y esto **únicamente en tratándose de tutela contra providencias judiciales**, lo que significa que **las acciones contra los derechos fundamentales que no recaigan sobre providencias judiciales no se exigirá que se formulen por medio de abogado ni contará con término de caducidad**. La intemporalidad de la acción de tutela lejos de conceder garantía o prerrogativas al ciudadano en el ámbito de los derechos fundamentales lo que se presta es a introducir factores de inseguridad jurídica que atentarian contra la estabilidad judicial, social y económica.

Por ello, la Comisión recomienda establecer un párrafo en el artículo 86 que diga:

“Párrafo: En los casos en que excepcionalmente procede la tutela contra providencias judiciales, la acción correspondiente deberá promoverse por conducto de abogado, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la respectiva decisión, siempre que se encuentren agotados los mecanismos ordinarios de defensa judicial, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable”.

Pero, al margen de estos aspectos pacíficos, el tema concreto de la tutela contra sentencias definitivas de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, que ha generado la mayor tensión, obliga al estudio de las diversas alternativas presentadas a solucionar esta controversia y que, desde luego, obedecen a distintas concepciones sobre el modelo constitucional vigente y que se presentan para el examen de la comunidad jurídica y del país.

En efecto, la Comisión llegó a dos conclusiones fundamentales: la primera consistente en la necesidad urgente de solucionar el “mal llamado choque de trenes” esto es, de superar las diferencias de tratamiento jurídico a dicha problemática que le han dado la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional. Y la segunda, consistente en la necesidad de promover un proceso deliberativo no sólo entre las Altas Cortes, dispuestas a ello, sino también una amplia discusión con la comunidad jurídica y social nacional, mediante la presentación de las principales propuestas sobre su tratamiento unificado, a fin de que, una vez recogidas las opiniones y sugerencias, proceder a presentar una propuesta unificada, ojalá con el total o el máximo consentimiento sobre el particular. Por lo tanto, la Comisión presenta como propuestas iniciales para una disposición constructiva que provoque consensos o nuevas propuestas, las que a continuación se exponen.

B. Las distintas propuestas

Primera: parte de la improcedencia de la acción de tutela contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, por motivo de apreciaciones fácticas o probatorias o de interpretación o de aplicación de leyes y normas y sólo procedería cuando se presentare una manifiesto y grave defecto de vulneración del derecho al debido proceso. Esta es la propuesta: **No procederá la acción de tutela contra providencias de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado por concepto de apreciación probatoria o de aplicación o interpretación de la ley; sólo procederá por grave violación del derecho fundamental del debido proceso en que incurra la respectiva corporación en el trámite del recurso o del proceso. Esta acción deberá interponerse ante la misma corporación. Las acciones de tutela que fueren denegadas por improcedentes, por las causales previstas en este artículo, se rechazarán de plano mediante auto que no será objeto de revisión por la Corte Constitucional.**

Segunda: es aquella que recoge los aspectos fundamentales del reconocimiento integral de la acción de tutela contra providencias judiciales, dentro de la propia jurisdicción, en la cual eventualmente se origina, así como la procedencia de la acción de tutela contra la sentencia de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, para ser dirimidas definitivamente dentro de la misma jurisdicción. Esta propuesta concilia, de un lado, el reconocimiento de la acción de tutela contra dichas Altas Cortes (en lo cual constituye una concesión importante), y, del otro, el reconocimiento de su condición de órgano límite, sin intervención de la Corte Constitucional (en lo cual sería una concesión de esta última). Se trata, entonces, de una propuesta que, desde luego, presenta

ventajas y desventajas, que deben ser analizadas por dichas Corporaciones, tomando como fundamento central la garantía que debe tener el ciudadano en el tratamiento y alcance jurídico de la correspondiente acción de tutela. Dicha propuesta es la siguiente: **La acción de tutela contra las sentencias de las Altas Cortes sólo será procedente ante la Sala o Sección de la misma Corporación que indique su reglamento, dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria, y el fallo definitivo que se profiera no será revisable por ninguna autoridad.**

Tercera: se trata de una propuesta que, a diferencia de las anteriores, no persigue conciliar las posiciones jurídicas que distancian, de un lado, a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, y, del otro, a la Corte Constitucional, relativas a la procedencia y, en general, al tratamiento jurídico de la acción de tutela contra sentencias de dichas Corporaciones; sino que, por el contrario, trata de presentar una solución alternativa diferente: lo primero, obedece a que se considera a que no es dentro de las posiciones de las Altas Cortes donde debe encontrarse una solución al problema, de un lado, porque no es un asunto que deba determinar quien tiene la razón y quien no la tiene, lo cual en vez de eliminar la diferencia, la ahondaría, y, del otro, porque lo importante en este caso es la garantía ciudadana de un medio de impugnación contra las sentencias de las referidas Altas Cortes. Por lo tanto, se considera necesario plantear el asunto no dentro de la “procedencia de la acción de tutela contra sentencia de las Altas Cortes”, en lo cual no ha habido convergencia con la Corte Constitucional desde hace diecinueve años, sino que debe plantearse sobre “la procedencia de un medio de impugnación constitucional contra las sentencias de las referidas Altas Cortes”.

Ahora bien, partiendo de ese escenario alternativo, esta propuesta considera necesario “crear un nuevo medio de impugnación constitucional especial únicamente contra las sentencias de las Altas Cortes” que, dentro de este nuevo esquema, concite unificar hacia el futuro la solución de un medio de impugnación, dejando en el pasado, como parte de una etapa histórica, las diferencias que se presentaron en relación con la procedencia de la acción de tutela contra las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. En otros términos, un nuevo medio de impugnación podría acercar las diferencias mencionadas en su construcción, dejando en el pasado las viejas diferencias.

Sin embargo, dicho medio de impugnación (que podría llamarse recurso de anulación o recurso de inconstitucionalidad especial contra sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado), tendría, entre otras, las siguientes características: por su reconocimiento, ya que sería excepcional, en vista de lo limitado de su procedencia y de la posibilidad excepcional de la vulneración por dichas Corporaciones, si se tiene en cuenta el carácter de órganos límites que cumplen dentro de su jurisdicción. Por su impugnabilidad, ya que esta quedaría limitada a las sentencias judiciales que se profieran en ejercicio de su competencia y que carezcan de otro recurso, puesto que los eventuales errores que puedan presentarse en las actuaciones precedentes, han debido ser alegados y, si fuere el caso, decididos antes de dicha sentencia. Por su causa, pues queda reducido a motivos constitucionales de vulneración de derechos

fundamentales y de vulneración de jurisprudencias legalmente obligatorias, quedando excluidos los motivos legales de nulidad, que continuarán sujetos a la reglamentación actualmente vigente o la que rija en el momento pertinente. Por su objeto, ya que perseguiría la destrucción de una sentencia contraria a la constitución, a fin de que se permita el pronunciamiento de la providencia que corresponda de acuerdo con esta última. Por su finalidad, por cuanto garantiza el imperio de la Carta Política, bien sea negando o declarando la nulidad correspondiente, según que se haya respetado o no aquella. Por su respeto al ejercicio armónico de las jurisdicciones nacionales, ya que, de un lado, se reconoce a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado como órganos límites de sus respectivas jurisdicciones, al reconocérsele la potestad para decidir, por sí mismo, el mantenimiento del único sistema jurídico colombiano que nos rige, emanado de la Carta Política; y, del otro, también se respeta a la Corte Constitucional, como órgano límite de la jurisdicción constitucional, para que, con su intervención dentro del trámite incidental previsto al efecto, haga conocer y, si fuere el caso, haga prevalecer la unificación de la jurisprudencia que en materia constitucional o en materia de derechos fundamentales resulte ser normativa o doctrinalmente obligatoria. Por lo tanto, la propuesta es del tenor siguiente:

Adicionase el artículo 86 de la Constitución Política, con el siguiente párrafo:

Parágrafo.- Contra las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, que carezcan de otro recurso efectivo, sólo procederá el recurso de anulación ante la misma Corporación, de acuerdo con lo establecido en su reglamento, por violación constitucional de los derechos fundamentales y de la jurisprudencia que legalmente resulte obligatoria para el caso. Dicho recurso deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su expedición y será resuelto incidentalmente previo concepto de la Corte Constitucional, que podrá ser emitido, cuando lo estime pertinente, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de su comunicación.

En resumen, las tres propuestas para el estudio sugieren:

a. Adicionar el artículo 86 con inciso en el que se establezca como regla general la no procedencia de la acción de tutela contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado “ por concepto de apreciación probatoria o de aplicación de la ley o de interpretación normativa” y estableciendo como excepción su procedencia “ sólo por grave violación al derecho fundamental del debido proceso en que incurra la respectiva corporación en el trámite del recurso o del proceso o en la misma sentencia”, la cual debe ser interpuesta ante la misma corporación”. Se agrega que las acciones de tutela que fueren rechazadas por las causales previstas en esta norma (apreciación probatoria o aplicación e interpretación normativa) “se rechazarán de plano mediante auto no sujeto a revisión de la Corte Constitucional”.

b. Modificación del artículo 86 agregando un inciso en el que se establezca que de la acción de tutela contra las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado conocen las mismas corporaciones en sala o sección distinta a la que adoptó la

sentencia y su decisión adquiere carácter definitivo, excluyendo la eventual revisión por la Corte Constitucional.

Esta propuesta se completaría con una modificación a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en el sentido de que la eventual selección y decisión por parte de la Corte Constitucional, debe adoptarse por la Sala Plena.

c. Modificación constitucional para crear la figura de la nulidad constitucional en la que la propia Corporación resolverá el tema de las garantías constitucionales del debido proceso, previo concepto vinculante de la Corte Constitucional.

C. Jurisdicción de instancia especializada en tutela

La contribución de la Carta Política de 1991 al Estado Social de Derecho es crearle un orden regido por el respeto, las garantías y la promoción de los derechos fundamentales, de los sociales, económicos y culturales y para la Comisión éste es un legado que hay que enriquecer, propendiendo a que todo ciudadano y toda autoridad lo realicen, lo asuman como tarea propia.

En los veinte años de vigencia de la Constitución se ha difundido y fortalecido una cultura de los derechos fundamentales, irradiada a partir de la doctrina de la Corte Constitucional, y gracias a su formidable labor su jurisprudencia ya ha permeado todas las instancias judiciales. El juez, de todas las jurisdicciones y en todos sus procesos, entiende hoy bien que su principal papel es ser garante de los derechos constitucionales.

Siendo esta la dirección de la evolución del Estado Social de Derecho, significa una regresión la propuesta de crear una justicia de instancia especializada en tutela; con ello se separaría lo que debe estar intrínsecamente unido, pues no puede ningún juez “decir el derecho” sino está en un todo conforme con los principios constitucionales y con el entendido que sus decisiones se convierten en vehículo para las realización de los derechos fundamentales, de los sociales, económicos y culturales.

D. Otras acciones constitucionales

Varios comentarios llegaron a la Comisión en relación con las acciones constitucionales, populares y de grupo, particularmente con los incentivos económicos e indemnizaciones que se reconocen en la Ley 472 de 1998.

Como es sabido, las acciones populares y las de grupo (artículo 88 de la Constitución Política) tienen un innegable contenido de interés público en cuanto la protección de los derechos colectivos reconocidos por el orden jurídico y la reparación frente a los daños ocasionados a un número plural de personas. Y, en ese sentido, las mencionadas acciones resultan de impecable alcance constitucional, razón por la cual no es del caso de insinuar modificación alguna.

Empero, para unos, la existencia de los incentivos son estímulos que buscan una mayor protección de los derechos colectivos. Y, por consiguiente, abogan por su vigencia. Para otros, en cambio, los incentivos se prestan a desnaturalizar las acciones en cuanto se promueven, no con el propósito de salvaguardar el interés colectivo, sino el personal del accionante, movido precisamente por los valores económicos que se reconocen si llegaren a prosperar. O sea, que dejan de ser instrumentos de la sociedad, en defensa o protección de los derechos colectivos, para convertirse en mecanismos estrictamente de negocio y de indebido incremento a la litigiosidad.

La Comisión recomienda que el punto de los incentivos económicos en las acciones populares debe estudiarse con máximo de cuidado con el fin de evaluar las distintas posiciones de modo que no se llegue a sacrificar, en el fondo, el propósito de protección que ellas contienen. Y como es un aspecto que compromete al ciudadano y al aparato judicial, le corresponderá al Consejo Nacional de la Administración Judicial emprender la evaluación para formular las propuestas requeridas: si se mantienen, si se suprimen, si se modifican los porcentajes económicos de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

CAPÍTULO VII

ANÁLISIS DEL ATRASO Y DE LA CONGESTIÓN JUDICIAL

A. Situación Actual

1. En el contexto colombiano, ha sido recurrente la preocupación alrededor de la existencia de una justicia que no satisface el principio de celeridad, en la medida en que no es pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se someten a su conocimiento. En diversos escenarios y ocasiones se han identificado como causas de este fenómeno, entre otros, el incremento de la demanda de justicia, que se potencia con los nuevos derechos y las nuevas acciones judiciales que los garantizan, sin que, correlativamente, haya un aumento de la oferta judicial que atienda la creciente demanda; la persistencia de una alta litigiosidad en la sociedad colombiana; la lenta gestión en el interior de los juzgados y demás operadores que participan en la administración de justicia; la falta de asignaciones presupuestales que garanticen una infraestructura suficiente y los recursos tecnológicos de los requeridos; la obsolescencia de los procedimientos judiciales frente a las nuevas tecnologías informáticas; y la existencia de regímenes procesales que no estimulan una ágil resolución de casos.

2. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión quiere dejar en claro que para ella, el tema de la congestión judicial tiene unas raíces más profundas que conducen a evidenciar que la Justicia no parece ser una prioridad estratégica para el Estado Colombiano. En efecto, basta con revisar y comparar la baja participación de la Rama Judicial en el presupuesto nacional frente a otros sectores como el de Defensa o el de Educación, así como el crecimiento histórico simplemente vegetativo o la pérdida de participación sistemática frente al PIB. Igualmente, el Estado colombiano no ha llevado a cabo un ejercicio de planeación de la Justicia a mediano y largo plazo, en virtud del cual pudiera tomarse conciencia en los centros de decisión política sobre los perniciosos efectos que en la democracia colombiana tiene el fenómeno de la congestión judicial. Esos efectos, se han acumulado y hoy puede hablarse de que el actual sistema judicial es un sistema de denegación de Justicia que incentiva la justicia por mano propia y conduce a una profunda deslegitimación del Estado y coloca a Colombia en los Tribunales Internacionales en calidad de condenado por violación del Derecho Humano del “Plazo Razonable” en que deben resolverse las controversias judiciales. Para la Comisión estamos transitando por un estado de cosas inconstitucional que amerita un replanteamiento a fondo en las prioridades del Estado.

3. Retornando al diagnóstico estadístico, es importante entonces, sintetizar las cifras de la oferta y la demanda de justicia en Colombia, de conformidad con los informes del Consejo Superior de la Judicatura, disponibles hasta el año 2008. De acuerdo con dichas estadísticas, en ese año el país contaba con un total de 4.035 funcionarios

judiciales, de los cuales 3.571 eran jueces¹⁹, 557 Magistrados de Tribunales²⁰, 55 Magistrados de las Salas Administrativas del Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales, 63 Magistrados de las Salas Disciplinarias de dichas Corporaciones y 59 Magistrados de las Altas Cortes²¹.

El mismo Consejo Superior reportó que en 2008, ingresaron 2'087.300 nuevos expedientes a la justicia colombiana, registrando un incremento del 17% frente a los ingresos del año 2007. La mayoría de ingresos se concentraron a nivel de juzgados pertenecientes a la jurisdicción ordinaria, en los que entraron 1'580.000 nuevos procesos. Entre estos despachos, los juzgados civiles tuvieron el mayor volumen de ingresos, con 551.290 nuevos expedientes; los juzgados penales registraron 452.949 procesos²²; los juzgados laborales presentaron 116.832 ingresos; y los juzgados de familia tuvieron 99.593 nuevos expedientes²³. En la jurisdicción contencioso administrativa, 117.150 nuevos procesos ingresaron a los juzgados administrativos²⁴; mientras que las Salas Disciplinarias del Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura registraron 30.256²⁵. Ello, sin perjuicio de los expedientes que se encontraban en cada uno de estos despachos desde años anteriores, los cuales se integran al flujo de procesos sin evacuar que existen en los juzgados, tribunales y Cortes de la República²⁶.

4. Ante la situación de congestión que ha prevalecido en la justicia colombiana, se han desarrollado medidas legislativas y reglamentarias en procura de establecer mecanismos de descongestión y agilización en el trámite de procesos judiciales, sin que se hayan obtenido resultados satisfactorios, puesto que el inventario continúa creciendo. Entre las últimas medidas se destaca la ley 1285 de 2009, que reforma la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270/96). En su artículo 15 la ley 1285 consagra el deber de establecer un plan nacional de descongestión, por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Precisamente, esta corporación tiene a cargo la ejecución de dicho plan, para lo cual está facultada para redistribuir asuntos dentro de los tribunales y juzgados de acuerdo a su carga laboral; crear cargos de jueces y magistrados itinerantes de apoyo; seleccionar procesos cuyas

¹⁹ Entre estos jueces, 1.012 eran promiscuos municipales, 439 civiles municipales, 320 civiles del circuito, 433 penales municipales, 397 penales del circuito, 140 de familia, 189 laborales y 257 jueces administrativos.

²⁰ De los cuales 413 pertenecen a Tribunales Superiores y 144 a Tribunales Administrativos.

²¹ Consejo Superior de la Judicatura. "Informe al Congreso de la República 2008-2009". Marzo de 2009.

²² Sumando los ingresos de juzgados penales, penales con función de garantías, penales con función de conocimiento y penales especializados.

²³ Consejo Superior de la Judicatura. "Informe al Congreso de la República 2008-2009". Marzo de 2009, p. 80.

²⁴ De estos procesos, 48,3% correspondieron a procedimientos de nulidad y restablecimiento del derecho por controversias laborales, 19,5% a tutelas y 8,5% a acciones de reparación directa.

²⁵ 7.923 ingresos correspondientes al Consejo Superior y 22.333 correspondientes a los Consejos Seccionales.

²⁶ En total, el Consejo Superior reportó que al inicio del año 2008, existían 2'920.292 expedientes pendientes de evacuación en todos los despachos judiciales, de los cuales 2'606.544 se encontraban en los juzgados de la jurisdicción ordinaria.

pruebas pueden ser practicadas mediante comisión²⁷; crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto; vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción; y contratar a profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión²⁸.

Sin embargo, tal vez lo más importante e innovador de la nueva ley está contenido en su artículo 16 donde previó algunos mecanismos para dar trámite preferente a los procesos, cuando ocurren especiales situaciones que ameritan flexibilizar el rígido paradigma de la guarda de los turnos de acuerdo con el orden de llegada a cada despacho. En efecto, la ley establece que los turnos pueden modificarse en los siguientes casos: 1) cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en caso de violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad; 2) el trámite preferente de procesos cuando no hay antecedentes jurisprudenciales; 3) la decisión anticipada de recursos cuando se trata solamente de reiterar jurisprudencia; y 4) la implementación de Salas Temáticas para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia, previa clasificación y agrupación de los asuntos por materias similares.

5. La Comisión observa que las anteriores posibilidades legales podrán generar en el mediano plazo un efecto favorable para disminuir el inventario de procesos. Para ello, es indispensable apoyar a las Salas respectivas con instrumentos metodológicos y con personal especializado para definir los criterios de agrupación temática.

Por último, se destaca que actualmente se halla en trámite en el Congreso de la República un proyecto de ley que busca establecer reformas en procura de la descongestión judicial en la justicia civil, laboral, penal y contencioso administrativa (Proyecto de Ley N° 197/08 Senado). En adición, se tramita el proyecto de ley N° 198/09 Senado, que propone la expedición de un nuevo Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo. Dentro de dicha propuesta, llama la atención la formulación de un plan especial de descongestión para la jurisdicción contencioso administrativa, el cual operaría bajo una metodología de gerencia de proyecto. Mediante esta medida se busca reducir a cero los inventarios de los despachos pertenecientes a dicha jurisdicción.

Diagnóstico de la problemática

1. En su informe al Congreso, el Consejo Superior de la Judicatura reveló una situación de congestión judicial preocupante, en la medida en que en las diversas jurisdicciones de la Rama, al final del año 2008, existían 3'045.884 expedientes sin evacuar. El caso más delicado ocurre en los juzgados que componen la jurisdicción

²⁷ Esta medida no aplica para los procesos penales.

²⁸ En virtud de dicho mandato, el Consejo Superior de la Judicatura expidió en enero de 2009 el plan nacional de descongestión.

ordinaria, en los cuales se registraron al cierre del año 2008, más de 2'700.000 expedientes que no habían sido evacuados. De la totalidad de expedientes existentes en dichos despachos, en el año 2008 únicamente se evacuaron poco más de 1'467.885, correspondientes al 35% de los inventarios.

En el caso de la jurisdicción contencioso administrativa, si bien el volumen de procesos tiene una menor magnitud que en la justicia ordinaria, la situación de disminución de inventarios es crítica. En efecto, en 2008 los juzgados administrativos sólo evacuaron un 35% de sus inventarios totales, mientras que los Tribunales Administrativos registraron un 47% y el Consejo de Estado, un 31% de evacuación total.

La siguiente tabla permite observar el movimiento de procesos en cada jurisdicción:

Movimiento Global de Procesos según jurisdicción, 2008

Jurisdicción	Despacho	Inventario inicial con trámite	Inventario inicial sin trámite	Ingresos Totales	Egresos Totales	Participación en los ingresos	Participación en los egresos	Índice de Evacuación Parcial	Índice de Evacuación Total
Constitucional	Corte Constitucional	463		1.127	1.263	0,05%	0,06%	112,1%	79,4%
	Corte Suprema de Justicia	4.239		18.208	17.766	0,87%	0,91%	97,6%	79,1%
	Juzgados*	1.054.888	1.551.656	1.580.803	1.467.885	75,73%	74,83%	92,9%	35,1%
Ordinaria	Pequeñas Causas			171.033	171.033	8,19%		100,0%	
	Tribunales Superiores	51.700	8	119.294	125.487	5,72%	6,40%	105,2%	73,4%
	Consejo de Estado	20.017		9.946	9.508	0,48%	0,48%	95,6%	31,7%
Contencioso Administrativa	Tribunales Administrativos	42.936	408	39.483	39.454	1,89%	2,01%	99,9%	47,6%
	Juzgados	160.461	4.087	117.150	98.627	5,61%	5,03%	84,2%	35,0%
Disciplinaria	Consejo Superior	3.379		7.923	7.603	0,38%	0,39%	96,0%	67,3%
	Consejos Seccionales de la Judicatura	26.020	30	22.333	23.082	1,07%	1,18%	103,4%	47,7%
Total		1.364.103	1.556.189	2.087.300	1.961.708	100,0%	100,0%	94,0%	39,2%

Participación de inventarios según estado de los procesos

*Incluye audiencias de control de garantías y juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad. Fecha: enero 31 de 2008

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (SIERJU)

2. Para la Comisión, es claro que todos los actores institucionales participantes en los asuntos judiciales contribuyen en mayor o menor medida en la congestión. Al menos cuatro fuentes que generan congestión pueden citarse. Son ellas: en primer lugar, existen causas atribuibles al Constituyente y al legislador; en segundo lugar, algunas políticas y decisiones gubernamentales han propiciado el incremento de la demanda de justicia; en tercer lugar, la misma administración de justicia ha evidenciado deficiencias

en su gestión y, a veces, la falta de entrega de los funcionarios. Finalmente, los usuarios del servicio de justicia contribuyen con la problemática, mediante el uso de algunas prácticas que atentan contra la pronta decisión de los procesos judiciales.

En cuanto al primer actor, la Constitución de 1991 creó nuevos derechos y sus correspondientes acciones judiciales para la ciudadanía, sin que hubiere un consecuente crecimiento de infraestructura ni de despachos judiciales para atender este incremento de la demanda del servicio de justicia. En este sentido, se observa que la acción de tutela constituyó en el año 2008 un 25% del total de los ingresos de procesos en la justicia colombiana²⁹. Adicionalmente, la ley ha establecido competencias en los despachos judiciales que implican un aumento de los asuntos que éstos deben conocer. Ejemplos de ello son los artículos 40 y 42 de la ley 446/98, que establece en cabeza de los jueces y tribunales administrativos la competencia para conocer de procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa; o también el artículo 24 de la ley 640/01 y el artículo 13 de la ley 1285/09, que establecen la obligatoriedad de la revisión de actas de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, en casos donde se presenten acciones contractuales, de reparación directa y de nulidad y restablecimiento del derecho.

En cuanto al segundo actor, es decir la administración, aporta a la congestión el elevado número de tutelas que ingresan a los despachos que se originan en la conducta reiterada de la administración de negar derechos ciertos de las personas de manera que esta actitud deriva en una masiva judicialización de los derechos de petición de los particulares, lo cual incrementa el volumen de expedientes en los despachos. Igualmente, por carencia de recursos presupuestales la oferta de justicia no crece al mismo ritmo de la demanda y su infraestructura tecnológica y locativa acusa una clara obsolescencia.

El tercer actor, es la misma administración de justicia. En efecto, hay deficiencias en la gestión y en la administración. En cuanto a la gestión, se encuentra que en algunos despachos judiciales se utilizan prácticas no consagradas en los regímenes procesales, constituyendo ritualismos innecesarios que dilatan las actuaciones y contribuyen a la lentitud en la evacuación de expedientes. Así mismo, la Rama no ha profundizado en la construcción de mecanismos idóneos para agilizar las actuaciones judiciales, tales como la elaboración de líneas jurisprudenciales claras que permitan a los jueces tomar decisiones rápidas y uniformes en determinadas materias. En cuanto a la administración del problema se encuentra que la mayoría de medidas adoptadas y ejecutadas, carecen de una visión estratégica que busque erradicar las causas del fenómeno. Las decisiones son puntuales, inconsultas, y la mayoría de las veces se concretan en la creación de cargos y despachos provisionales que constituyen, simplemente, un incremento temporal de la oferta pero muy poco contribuyen a la solución estructural.

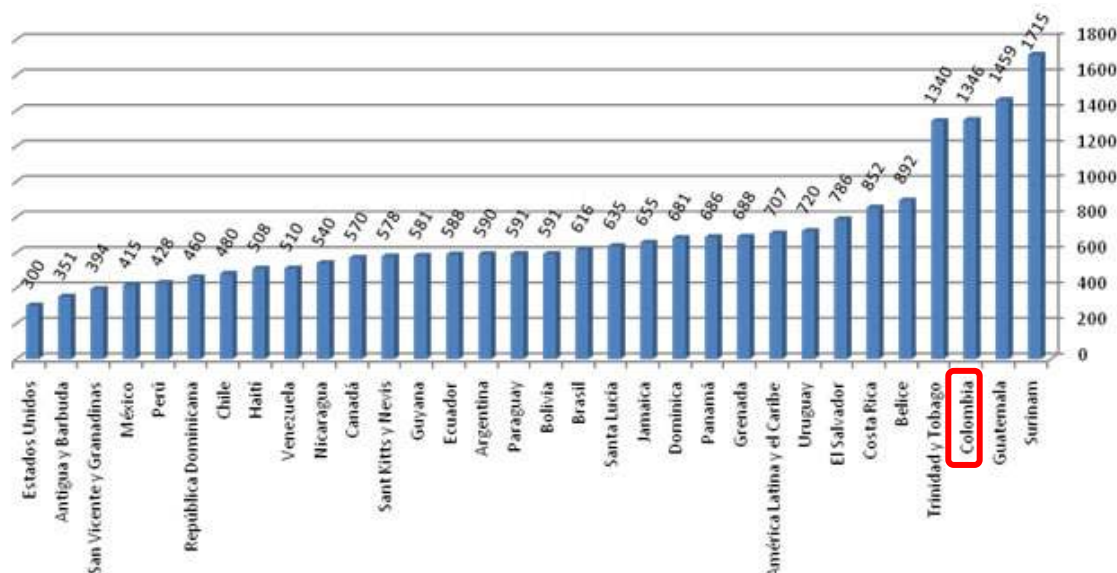
²⁹ Se destaca el hecho de que en las Altas Cortes constituye un porcentaje superior de ingresos. En el Consejo de Estado, 35% de los ingresos fueron acciones de tutela, mientras que en la Corte Suprema de Justicia, la tutela constituyó el 69% de sus ingresos.

Finalmente, los usuarios del servicio de justicia contribuyen también a la congestión judicial. En efecto, algunos abogados litigantes recurren a tácticas dilatorias de los procesos, en una actitud que atenta contra la ética del ejercicio profesional. Esto va acompañado del ejercicio temerario y abusivo de acciones y recursos, que extienden los tiempos procesales y, por ende, se dificultan la evacuación de procesos.

3. De otra parte, es necesario resaltar que la duración de los procesos judiciales en Colombia es preocupante. La Comisión observa que un proceso civil ordinario puede tener una duración de 2.048 días, equivalentes a más de cinco años y medio³⁰. Resulta aún más crítica la situación en materia contencioso administrativa, en la cual un proceso tarda alrededor de 90 meses en la primera instancia y en promedio 163 meses en la segunda instancia, lo cual equivale a más de trece años y medio³¹.

En cuanto al tiempo utilizado por los despachos judiciales para decretar el cumplimiento y ejecución de los contratos, que es uno de los temas de mayor relevancia en el mundo globalizado para estudiar el grado de competitividad de los países que anualmente realiza el Banco Mundial, Colombia ocupa en 2009 el antepenúltimo lugar en la región (1346 días), y se encuentra solo por delante de Surinam (1.715) y Guatemala (1.459) como se observa en el siguiente cuadro:

Días necesarios para hacer cumplir un contrato, 2009



Fuente: Banco Mundial - Doing Business, Informe 2009.

Centro de Estudios Jurídicos de Justicia de las Américas –CEJA. Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2008-2009

³⁰ Esto, de acuerdo con información publicada por la GTZ, tomada del Banco Mundial. Consejo Superior de la Judicatura, GTZ, *Colección Reformas en la Rama Judicial*, Tomo II: Descongestión en la jurisdicción civil. Bogotá, 2005: p. 55.

³¹ Consejo Superior de la Judicatura, GTZ, *Colección Reformas en la Rama Judicial*, Tomo I: Descongestión en la jurisdicción contencioso administrativa. Bogotá, 2004: pp. 116-117.

B. Propuesta de reforma y recomendaciones generales

1. Teniendo en cuenta la situación descrita, así como el diagnóstico sobre la problemática de la congestión y el atraso judicial en Colombia, la Comisión recomienda:

a. La justicia debe ser un objetivo estratégico del estado. Plan de Modernización.

A partir de la premisa de que sin justicia no hay paz el estado debe convertir la justicia en un objetivo estratégico prioritario. Para ello, es necesario definir un plan estratégico de modernización de la justicia en el que se determinen objetivos y programas de largo, mediano y corto plazo, garantizando su financiación por el mecanismo de señalar constitucionalmente un porcentaje mínimo de participación de la Rama Judicial en el presupuesto nacional.

La Comisión destaca que la ley 1285, parágrafo transitorio de su artículo primero, acogió la posibilidad de vincular el presupuesto de la Rama Judicial al PIB, pues ella autorizó al Gobierno para que durante los años 2010-2013 destine en los presupuestos anuales una partida equivalente al 0,5% del PIB, con la finalidad de desarrollar la oralidad en los procesos y la ejecución de los planes de descongestión. Este tipo de disposiciones, complementadas con inversiones que garanticen la infraestructura y la implementación de tecnologías dentro de la Rama, resultan esenciales para que la justicia se convierta en un objetivo estratégico del estado.

b. Expedición de nuevos códigos procesales. Oralidad. Simplificación de trámites.

Se recomienda avanzar en la modificación de los estatutos procesales, en procura de convertir el principio de oralidad en la regla general de las actuaciones procesales, simplificar los trámites judiciales, procurar la unificación en los esquemas de los procedimientos y erradicar los ritualismos y dilaciones que prevalecen bajo los cánones actuales.

c. Incorporación de nuevas tecnologías. La administración de justicia no debe ser ajena a los importantes avances en materia de tecnología. Por ello, la reforma a los estatutos procesales debe contener un componente de uso y aprovechamiento de los avances tecnológicos dentro de las actuaciones procesales, lo cual repercute en el trámite expedito de los procesos³².

d. Racionalización de la demanda de justicia. Mecanismos alternativos de solución de conflictos. La Comisión recomienda que se realicen campañas y se adopten medidas a fin de promover la utilización intensiva de los denominados Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC). Debe tenerse en cuenta que el aprovechamiento de estos mecanismos implica una reducción de la litigiosidad,

³² En materia de aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), la Comisión destaca la existencia de un plan con visión a largo plazo a cargo del Ministerio de Comunicaciones (denominado “Plan TIC Colombia”), dentro del cual se encuentra un eje enfocado en el sector justicia. Su objetivo principal es proveer el acceso a la infraestructura de TIC con estándares de niveles de servicio de clase mundial, para la Rama Judicial y en particular para los despachos judiciales y tribunales en todos los niveles, a lo largo y ancho del país.

en la medida en que las controversias no resultan siendo resueltas por una instancia judicial, sino por medios autocompositivos, o bien heterocompositivos a cargo de terceros que no integran las jurisdicciones de la administración de justicia. Las ventajas radican en que, a la vez que se reducen los asuntos en los despachos judiciales, las partes que participan del conflicto alcanzan soluciones más prontas³³, que implican menores costos en el trámite del procedimiento, a la vez que implican menores exigencias formales³⁴.

Igualmente, el gremio de los notarios ha hecho propuestas que a juicio de la Comisión vale la pena profundizar con el fin de revisar algunas situaciones en las cuales no existe controversia ni se discuten derechos, para que sean desjudicializadas y entregado su trámite a los mencionados despachos notariales.

e. Desarrollo de los mecanismos contenidos en la Ley 1285. La Comisión también toma nota sobre las medidas que se consagraron en el artículo 16 de la ley 1285, reseñadas atrás. En este sentido, en procura de lograr una mejor gestión por parte de las Altas Cortes y una optimización en la resolución de casos en virtud de la aplicación de criterios jurisprudenciales unificados, la Comisión recomienda el uso intensivo de las figuras consagradas en la norma mencionada. En complemento, las medidas que se prevén en la Ley 1285 para la ejecución del plan nacional de descongestión, deben ser también aprovechadas, en la medida en que exista concertación con los juzgados, tribunales y altas cortes de las diferentes jurisdicciones.

f. Medidas de corto plazo. Emergencia judicial para la descongestión. La Comisión resalta la propuesta sobre el Plan Especial de Descongestión, planteada en el proyecto actual del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta medida parte del criterio de aislar el grupo de negocios represados para resolverlos en forma masiva por métodos diferentes a los tradicionales, sin paralizar la entrada y trámite de nuevos procesos. Este proyecto tendría una fase inicial de diagnóstico, en la que se pretende la determinación del censo de expedientes existente en cada despacho, su clasificación de acuerdo a los temas, especialidades, cuantías y estado del trámite. Con base en los hallazgos que se realicen, se elaboraría un mapa de congestión, que resulta determinante para una subsiguiente definición de las estrategias y medidas a tomar con base en los recursos humanos, financieros y de infraestructura física y tecnológica disponible. Una vez definidos estos aspectos, se procedería a una fase de ejecución, en la cual se capacitan funcionarios, se crean despachos de descongestión a los cuales se asignan grupos temáticos de casos, y se establecen metas de evacuación de procesos, control y seguimiento. Es claro que para instrumentar este plan masivo de descongestión se requiere un esfuerzo presupuestal adicional al presupuesto normal de la rama.

³³ Por ejemplo, de acuerdo con las estadísticas del Sistema de Información de la Conciliación (S.I.C.) del Ministerio del Interior y Justicia, la mayoría de procedimientos conciliatorios en el interior de centros de conciliación se surten entre 1 y 3 meses, cifra que contrasta con la prolongada duración de los procesos judiciales que se hizo explícita más arriba.

³⁴ En todo caso, la Comisión resalta que el requisito en materia contencioso administrativa de someter a revisión judicial las actas de conciliación extrajudicial para su aprobación o improbación, implica una carga adicional para los funcionarios judiciales.

Teniendo en cuenta el rigor metodológico de dicho plan, así como la eficacia que su estructura garantiza para la reducción de la congestión a corto plazo, la Comisión recomienda que este modelo sea implementado en las diversas jurisdicciones. Debe tenerse en cuenta que la idoneidad de dicha medida únicamente existirá si se aplica en armonía con las demás recomendaciones que se han identificado.

2. La Comisión considera que para resolver este fenómeno de la congestión el estado deberá tomar decisiones de choque y por lo tanto recomienda, dentro de la idea de convertir a la justicia en un objetivo estratégico, decretar una emergencia judicial en la cual se involucre en su diseño y ejecución a las otras ramas del poder público, a las demás instituciones públicas y al sector privado.

3. Por último, la Comisión debe detenerse brevemente en el análisis de la situación de atraso y congestión de la jurisdicción civil si se tiene cuenta que es la que muestra el mayor índice de afectación de la actividad judicial, reflejada indiscutiblemente en el escenario de la ineficiencia judicial.

Se expuso atrás, como recomendación general, la implantación de la oralidad en los procesos judiciales. Los penales y los laborales ya participan de este sistema de trámite procesal. Los procesos ante el contencioso administrativo van por ese camino si se acoge el proyecto de Código de la materia. Entonces, la necesidad de incorporar el proceso oral en los civiles es incuestionable, por no decir urgente.

Está definido que el sistema judicial debe responder a las estructuras sociales y económicas del país que, en el ámbito civil, se exterioriza por el individualismo y la poca credibilidad de los asociados, por los conflictos familiares, por los problemas socio económicos, por los endeudamientos incontrolados y hasta por la falta de voluntad o de cultura de atender los deberes contractuales. Y de ahí que se acuda a mover el aparato judicial del Estado en procura de soluciones, con la obvia consecuencia de una demanda alta de justicia frente a una oferta que no es la más preparada o adecuada. Entonces, mientras no se combatan esas estructuras necesariamente la demanda de justicia estará enmarcada en un porcentaje superior a la posibilidad de oferta.

Ahora bien, lo anterior se agrava si no se cuenta con un sistema que agilice la actuación judicial. Por eso la Comisión insiste en plantear y recomendar con carácter urgente la oralidad en los procesos civiles, bajo el impacto que produce el hecho de los procesos ejecutivos ocupan el mayor espacio de los anaqueles de los despachos judiciales – casi el 70% de los procesos en curso –, de las grandes ciudades, que hace imperioso modificar el trámite que el Código de Procedimiento Civil contempla para esa clase de asuntos y, especialmente, si se puede introducir un procedimiento simplificado para esos fines, que se extendería a la inmensa mayoría de los procesos civiles y para dejar a los ordinarios sujetos a un trámite mixto: oral y escrito.

CAPÍTULO VIII

PAPEL DE LA JURISPRUDENCIA

A. Generalidades

1. La configuración del sistema o tejido de fuentes del Derecho y, por ende, la definición del papel de la jurisprudencia en el marco del Estado de Derecho contemporáneo, ciertamente es una de las discusiones más enriquecidas y basilares en interior de cualquier ordenamiento jurídico, habida cuenta que “la determinación jurídica de cuál voluntad debe tenerse como jurídicamente obligatoria por sobre otras es uno de los recursos políticos más importantes” (Diego López Medina, 2006, pág. xxi). No en vano, el rol asignado a la jurisprudencia, en los tiempos que corren, es protagónico, amén que determinante, así nuestro Derecho descansa en un sistema legislado o codificado, por antonomasia, propio de los regímenes latinos o de Derecho continental (*Civil Law*), el que se ve fortalecido gracias al elemento jurisprudencial, de cardinal significación y riqueza.

En efecto, la apasionante discusión en torno a las fuentes del Derecho, reviste una acentuada trascendencia no sólo desde una perspectiva jurídica, sino también desde un punto de vista político, rectamente entendido, como quiera que, en puridad, las orientaciones políticas de un sistema, son justamente las que definen en qué medida debe dársele significado y alcance a una fuente u otra. De allí que, en la actualidad, el sistema en comento se dibuja a través de concepciones coloreadas con un tinte político, no exento de connotaciones jurídicas, como son, por vía de ilustración, el formalismo, legalismo, el constitucionalismo, entre otros más.

2. Ahora bien, sin más preámbulos, es menester subrayar que, en Colombia, tradicionalmente, a la jurisprudencia se le ha atribuido un valor auxiliar, instrumental y, hasta secundario -o, si se prefiere, no principal, esencial o paritario- en sede de un sistema jurídico de estirpe continental o neo-romanista que fue prohijado con base en la idea suprema de la legalidad y de la voluntad soberana connatural a los postulados de la Revolución Francesa³⁵, los cuales surgieron para conjurar las prácticas judiciales que otrora apoyaban el régimen imperante³⁶.

³⁵ Sobre este particular, *Vid.* PILONIETA, Eduardo. Obligatoriedad del precedente jurisprudencial en el sistema jurídico colombiano (Trabajo de posesión como miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia) Julio 27 de 2007.

³⁶ La confianza irrestricta en la tarea del legislador y, correlativamente, en la omnipotencia de la ley (‘el legislador ha de presumirse sabio’) condujeron al sistema jurídico francés, inicialmente, a considerar la inexistencia de vacíos en la esfera legislativa, atribuyendo entonces una certidumbre desmedida al legislador, muy a tono con la concepción ideológica reinante, la cual permeó la codificación patria, en especial el artículo 17 del Código Civil, que impera que, “Las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria, sino respecto de las causas en que fueron pronunciadas.....”, precepto que explica, *mutatis mutandis*, el contenido del artículo 230 de la Carta Política colombiana, al que nos referiremos ulteriormente, más a espacio.

Esta postura, como es sabido, se empezó a modificar en Europa en la segunda mitad del siglo XIX; en Francia mediante la denominada ‘jurisprudencia constante’, y en España a través de la apellidada ‘doctrina legal’, de suerte que se incrementó, en forma apreciable, el valor de la jurisprudencia casacional en estas dos naciones (Corte de Casación y Tribunal Supremo), que tanto influjo han tenido en nuestro ordenamiento, bien con arreglo a la persuasión (fuerza persuasiva), bien con fundamento en la obligatoriedad (fuerza obligatoria), respectivamente.

3. En el Derecho moderno, cumple pues manifestarlo, concretamente en los países de tradición continental el papel de la jurisprudencia ha sufrido variaciones fundamentales, por manera que la tendencia es la de otorgarle fuerza vinculante, en mayor o menor medida (Puig Brutau; Baudenbacher, 1999; Mazzota, 2000). Un reciente estudio sobre este fenómeno en el Derecho comparado, efectivamente, ha concluido que entre los sistemas de fuentes de diferentes países se presentan dos similitudes:

“La primera es que el precedente juega ahora un papel significativo en el proceso de decisión judicial y en el desarrollo del derecho en todos los países y tradiciones jurídicas que han sido revisadas en este libro. Ello es así sin importar si el precedente ha sido oficialmente reconocido como formalmente obligatorio o como vinculante en algún grado por su fuerza normativa. Por razones históricas, en algunos sistemas jurídicos se ha formalmente desestimulado o incluso descartado que los precedentes sean citados abiertamente en las sentencias proferidas por las altas cortes. Pero aún en estos casos, el precedente juega en realidad un papel crucial. El derecho francés contemporáneo, por ejemplo, sería incomprensible si no se hiciera referencia a los precedentes sentados por las altas cortes para llenar vacíos o para complementar los códigos y otras fuentes formales tradicionales del derecho. Y en Francia, aún el precedente que interpreta estrictamente las leyes y los códigos, tiene significado normativo. La segunda gran similitud es que todos los sistemas han encontrado una manera de acomodar cambios y evolución en los precedentes a través de la propia actividad judicial” (MacCormick & Summers, 1997, pág. 532)³⁷.

4. En compendio, el reestudio del papel que cumple o debe cumplir la jurisprudencia en la hora de ahora, vale decir en un Estado social de Derecho, caracterizado por la presencia racional y dinámica del juez como inequívoco garante de los valores en que se cimienta una democracia moderna, al mismo tiempo que de un ‘orden justo’, es una constante, toda vez que hay conciencia que, al margen de un mal entendido y desbordado activismo judicial, el juzgador está llamado a ocupar un sitio de preferencia en la sociedad y, desde luego, en el concierto jurídico, en el que la jurisprudencia, como obra colegiada propiamente dicha, ha dejado de ser adjetiva para convertirse en una aquilatada fuente sustantiva del Derecho; en faro para jueces, abogados, autoridades públicas, estudiantes y, en fin, para la colectividad toda, ávida de las directrices que emanan de los órganos supremos llamados a generarla (‘altas cortes’).

³⁷ Citado en la Aclaración de voto emergente de los magistrados Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy a la sentencia C-836/01 de la Corte Constitucional.

En este último sentido, se ha estimado necesario para garantizar la racionalidad, a la par que la uniformidad de las decisiones judiciales, evitar que las valoraciones del juez no correspondan a meras subjetividades, aisladas o desconectadas del entramado jurisprudencial preexistente, el que debe ser tenido en cuenta, en línea de principio rector.³⁸ A partir del reconocimiento de que la precisión del lenguaje en las reglas generales es limitada, debido a la textura abierta del lenguaje normativo y a que todas las posibles situaciones jurídicas y fácticas no pueden ser previstas por el legislador, quien es falible, por naturaleza (Hart, 1968, págs. 45, 46, 47), se corrobora la protagónica, amén que indispensable labor de la judicatura, la cual asume un papel preponderante de cara a la construcción, actualización y aplicación del Derecho legislado, haciendo concreta la voluntad abstracta del legislador; redondeando, precisando o complementando aquellos aspectos que, por una razón u otra, no lo fueron en el campo legislativo, y permitiendo que la justicia material se torne en una realidad tangible, esto es, en un valor de raigambre constitucional, pero con rostro humano, cívico.

B. El papel de la jurisprudencia en Colombia

1. El debate en torno al valor de la jurisprudencia en el ordenamiento patrio, tuvo especial relevancia en el decenio de 1886 a 1896, antes de la existencia del llamado control de constitucionalidad, época durante la cual se desarrolló una polémica discusión que, partiendo de una tenue concepción de la fuerza jurídica de la providencia, arribaría en la pasada centuria a la conclusión de que se debería dotar de un mayor peso a los pronunciamientos judiciales dimanantes de las ‘Altas Cortes’, cuyo apogeo, en lo que va corrido del siglo, se dio con la incorporación moderada del denominado: *stare decisis*, en la sentencia C-836 de 2001 de la Corte Constitucional. Esta evolución histórica, no solamente evidencia la transformación del papel de la jurisprudencia en Colombia, sino que se traduce en preludio de cualquier cambio o ajuste constitucional y legal en nuestro medio alrededor de la temática en estudio, lo que justifica su examen panorámico.

a. La doctrina legal

1. El proyecto político de la Regeneración nacional es tradicionalmente conocido por las intenciones de Don Rafael Núñez de consolidar una República centralista en Colombia, que tuviera como pilares fundamentales el *orden* y la *libertad*³⁹; sin embargo,

³⁸ En este punto coincide el profesor Ricardo Sanín Restrepo, para quien la revalorización del precedente judicial “... *inhibe la arbitrariedad judicial (...) la certeza que la comunidad jurídica tenga de que los jueces van a decidir los casos iguales de la misma forma es una garantía que se relaciona con el principio de la seguridad jurídica y la igualdad material, en pocas palabras, la ley concreta la libertad formal, la jurisprudencia realiza la igualdad material ...*” (Sanín, 2006, p.112).

³⁹ “[...] según el pensamiento del Sr. Núñez, la Regeneración era un movimiento encaminado a reconstruir el país sobre la base de un equilibrio entre el poder político y las libertades individuales, entre la libertad y el orden. Consideraba esencial la alternación de los partidos en el poder para movilizar la

entre sus propósitos, se encontraba también el de desarrollar un sistema de justicia lo suficientemente fuerte para subsanar las deficiencias judiciales heredadas de la organización federal. Precisamente en atención a dicho cometido, se expidió la ley 61 de 1886, que tenía entre sus finalidades angulares la de lograr la consolidación y unificación de la jurisprudencia, a nivel nacional⁴⁰, dándole paso a una de las instituciones más conocidas en lo referente al poder vinculante de la jurisprudencia en Colombia: la *doctrina legal*.

Con arreglo a la Ley 61 de 1886, huelga precisarlo, el legislador atribuyó un poder especial vinculante a la jurisprudencia (preceptivo), ya que imponía el deber a los jueces de interpretar las normas de la misma forma en que lo hacía la Corte Suprema de Justicia, siempre y cuando, claro está, esta última hubiere reiterado su interpretación al menos en tres ocasiones anteriores. El artículo 37 de la referida ley, efectivamente, evidencia el giro efectuado en esta materia, para nada trivial o insustancial:

“Artículo 37.- Son causales de nulidad, para efecto de interponer el recurso de casación, los hechos siguientes: 1°. Ser la sentencia, en su parte dispositiva, violatoria de la ley sustantiva o de doctrina legal, o fundarse en una interpretación errónea de la una o de la otra [...]”

Ahora bien, la ‘doctrina legal’ no sólo significó un viraje considerable respecto de la concepción original de los códigos civiles francés, chileno y colombiano, sino que atribuyó un poder singular al juez de casación (Corte Suprema de Justicia). En este sentido se explica el artículo 39 de la citada ley, en la que se define la doctrina legal:

“Artículo 39.- Es doctrina legal la interpretación que la Corte Suprema dé a unas mismas leyes en tres decisiones uniformes. También constituyen doctrina legal las declaraciones que haga la misma Corte, en tres decisiones uniformes, para llenar los vacíos que ocurran, es decir, en fuerza de la necesidad de que una cuestión dada no quede sin resolver por no existir leyes apropiadas al caso. La Corte, para interpretar las leyes, tendrá en cuenta lo dispuesto en los artículo de 27 a 32 del actual Código Civil de la Nación”.

Posteriormente, en desarrollo de las leyes 153 de 1887 y 169 de 1896, se enriqueció dicha institución, hasta el punto que en virtud del artículo 4 de esta última ley, se estableció que, “Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como tribunal de casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en

política y la administración, y proponía una racionalización del Estado, mediante una legislación adaptada a sus necesidades [...]” (Mora, 1985, p.183).

⁴⁰ El artículo 36 de la ley 61 de 1886, decía que el propósito fundamental del recurso extraordinario de casación era precisamente la unificación de la jurisprudencia.

casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores”. A su turno, refrendando la importancia que tenía la jurisprudencia, y muy especialmente la valía que tenían las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el artículo 239 de la Ley 153 de 1887 manifestó lo siguiente: *“Agrégase a las causales para interponer el recurso de casación, en todos los negocios civiles y criminales en que las leyes lo otorgan, la de ser la decisión contraria en un punto de derecho a otra decisión dictada por el mismo Tribunal o por dos tribunales diferentes, siempre que las dos decisiones contrarias sean posteriores a la época en que empezó a regir la unidad legislativa”*.

El que se diera fuerza prácticamente preceptiva -o normativa pura- a la providencia judicial se tradujo en el momento culminante de la vinculatoriedad del sistema de precedentes en Colombia⁴¹, aun cuando también significó, por el mal empleo del mismo, concretamente por su exageración, el ulterior retorno a criterios precedentemente expuestos, más como reacción que como una determinación reposada, razonada y científica, propia de la evolución y madurez jurídicas. No en vano, se estimó que el juez de casación, por esta vía, se estaba convirtiendo en un ‘legislador’, discusión que, desde otra perspectiva, en sede constitucional, hoy existe en Colombia y en el Derecho comparado (poderes de los tribunales constitucionales).

b. La doctrina probable

1. Aunque en un principio los magistrados no se habían opuesto al esquema en referencia con arreglo al cual se le daba a la jurisprudencia un acentuado valor, tildado por algunos de desbordado, los múltiples inconvenientes con que se encontraron a la hora de emitir los fallos a manera de regla general de Derecho, entre otras vicisitudes más, justificaron las primeras manifestaciones de inconformidad que se fundaban en axiomas jurídicos universalmente aceptados, entre ellos, el relativo a la división de las funciones y los poderes del Estado, la que debería ser respetada en grado sumo.

Al amparo del recurso consagrado en el artículo 135 de la ley 61 de 1886 (a través del cual se facultaba a los jueces superiores y magistrados a acudir a la rama legislativa

⁴¹ Sobre el concepto y alcance de la jurisprudencia, cumple traer a colación la opinión expuesta por el Dr. Pilonieta, para quien “... la jurisprudencia es un conjunto más o menos importante de providencias judiciales; en otras palabras es un concepto cuantitativo, pues no se detiene en los argumentos, ni en el impacto de estas decisiones judiciales, sino que se preocupa por su número y frecuencia. A su vez, cuando hacemos referencia al precedente jurisprudencial, lo entendemos como un número específico de decisiones en un mismo sentido que conforma una posición jurídica frente a un tema y que tiene efecto vinculante para los jueces de la república, siendo por lo tanto un concepto eminentemente cualitativo. Se vislumbra como precedente cuando las sentencias contienen en su parte motiva un criterio claro y contundente que servirá de guía a los administradores de justicia para que decidan de conformidad en los casos que traten el mismo problema...”. PILONIETA, Eduardo. Obligatoriedad del precedente jurisprudencial en el sistema jurídico colombiano, p.11.

para denunciar incoherencias o problemas jurídicos que encontraran en la ley⁴²), los magistrados de la Corte Suprema de Justicia realizaron una dura crítica al sistema de la doctrina legal incorporado en Colombia, aduciendo muy constructivas y atinadas críticas que atacaban la estructura esencial de la referida doctrina, y defendían la preservación de la separación de los poderes y el verdadero propósito de la sentencia como fuente de derecho *inter-partes*.

2. Una primera transformación importante, incorporada a través de la referida disposición, fue el replanteamiento de las causales de casación de los fallos judiciales; en su artículo segundo, la ley 169 estipuló que era objeto de casación “[...] *la sentencia violatoria de ley sustantiva, ya sea efecto de una interpretación errónea de la misma ley, ya de indebida aplicación de ésta al caso del pleito [...]*” (Ley 169 de 1896, art. 2°). Por otro lado, el artículo 4° de la ley 169 de 1896 modificó el artículo 10° de la ley 153 de 1887, instituyendo por primera vez y de forma explícita, la sustitución de la doctrina legal por la de la doctrina probable; según la referida disposición, “*tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como tribunal de casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores*” (subrayas no originales).

De esa manera el legislador cambiaba la concepción relativa al valor asignado a la jurisprudencia, que hasta entonces había elaborado, dándole un *status* diverso, el que, en lo medular, se mantiene hoy en día, el que, *grosso modo*, aboga porque los sentenciadores sigan en sus providencias, la línea establecida por las cortes, según el caso.

La reinterpretación de la doctrina probable en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

1. El tradicional sistema de libre jurisprudencia basado en el artículo 4 de la Ley 169 de 1896, ya referido, ha sido revisado a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha promovido una doctrina de precedente judicial, inicialmente frente a la jurisprudencia constitucional⁴³, y posteriormente extendida a la jurisdicción común⁴⁴ mediante la sentencia C-836 de 2001 que revisó la constitucionalidad de la disposición citada.

⁴² De acuerdo con el tenor literal del artículo 135 de la ley 61 de 1886, se tenía establecido que, “*En todo caso en que la Corte Suprema o algún tribunal superior de Distrito encontraren, al fallar en cualquier causa, que hay algún defecto en la legislación, por incoherencia, contradicción o vacío, o que por causa de defectos en la administración pública sufren perjuicio los intereses nacionales, deberán dirigir las indicaciones del caso al Congreso, o al Gobierno, según la naturaleza de los defectos notados, a fin que puedan ser corregidos por quien corresponda [...]*” (Ley 61 de 1886, art.135).

⁴³ El proceso de redefinición del papel de la jurisprudencia en la Corte Constitucional ha registrado algunas tensiones. Vid. Corte Constitucional, sentencias C-113 de 1993, C- 131 de 1993, C-83 de 1995, T-123 de 1995.

⁴⁴ Se unifica jurisprudencia del Consejo de Estado aplicable a todas las cortes de cierre. “En la medida en que el Consejo de Estado carecía [en 1896] legalmente de funciones jurisdiccionales en el momento en

La Corte, en su oportunidad, declaró su exequibilidad con fundamento en dos argumentos, principalmente:

- El argumento histórico, conforme al cual en los primeros años de vigencia de la Ley 169 el desconocimiento de la doctrina legal se consideraba como causal de casación, a pesar de la derogatoria de la disposición que consagraba expresamente esta causal. Lo anterior significa que la doctrina probable no siempre fue necesariamente un sistema de jurisprudencia meramente indicativa.

“El que en el momento de expedición de la Ley 169 de 1896 la contradicción de la doctrina probable fuera considerada una “violación de la ley”, y constituyera causal de casación, pone de presente que, en su sentido originario, el concepto de ley al que hace referencia la norma iba más allá de su acepción en sentido formal, y que interpretarla erróneamente o aplicarla indebidamente al caso concreto era contradecirla. Con todo, posteriormente la Corte Suprema interpretó dicha expresión como una figura optativa para el juez, restringiendo de ese modo la causal de casación por violación de la ley y descartando la contradicción de la jurisprudencia -en las modalidades de interpretación errónea o aplicación indebida de la ley- como causales de casación, o de revisión.”⁴⁵

- Interpretación a la luz de la Constitución Política de 1991, con base en los siguientes principios:

“La fuerza normativa de la doctrina dictada por la Corte Suprema proviene (1) de la autoridad otorgada constitucionalmente al órgano encargado de establecerla y de su función como órgano encargado de unificar la jurisprudencia ordinaria; (2) de la obligación de los jueces de materializar la igualdad frente a la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades; (3) del principio de la buena fe, entendida como confianza legítima en la conducta de las autoridades del Estado; (4) del carácter decantado de la interpretación del ordenamiento jurídico que dicha autoridad ha construido, confrontándola continuamente con la realidad social que pretende regular.”⁴⁶

que fueron expedidas las normas que crearon la doctrina legal y la doctrina probable, estas dos instituciones, y los grados de autonomía que conferían, resultaban aplicables a toda la actividad judicial. Con todo, la regulación actual de los procedimientos judiciales ante las diversas jurisdicciones y de las facultades de los jueces pertenecientes a cada una de ellas son independientes. A pesar de ello, y sin desconocer que la autonomía judicial varía dependiendo de la jurisdicción y de la especialidad funcional, el análisis general de dicha prerrogativa es predicable de los jueces que integran la administración de justicia, tanto los que corresponden a la denominada jurisdicción ordinaria, como a los que pertenecen a la justicia administrativa y constitucional”.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-836 de 2001.

⁴⁶ C-836/01, considerando 5.

2. Con base en los mencionados principios constitucionales la Corte reinterpreto las palabras “probable” y “erróneas”. En cuanto a la primera señalo:

“La palabra probable, que hace alusión a un determinado nivel de certeza empírica respecto de la doctrina, no implica una anulación del sentido normativo de la jurisprudencia de la Corte Suprema.

(...) Sin embargo, el carácter probable de la doctrina no debe interpretarse como una facultad omnimoda para desconocer las interpretaciones del ordenamiento jurídico hechas por la Corte Suprema.

(...) Si se aceptara la plena autonomía de los jueces para interpretar y aplicar la ley a partir –únicamente- de su entendimiento individual del texto, se estaría reduciendo la garantía de la igualdad ante la ley a una mera igualdad formal, ignorando del todo que la Constitución consagra –además- las garantías de la igualdad de trato y protección por parte de todas las autoridades del Estado, incluidos los jueces. Por el contrario, una interpretación de la autonomía judicial que resulte armónica con la igualdad frente a la ley y con la igualdad de trato por parte de las autoridades, la concibe como una prerrogativa constitucional que les permite a los jueces realizar la igualdad material mediante la ponderación de un amplio espectro de elementos tanto fácticos como jurídicos.

Sólo mediante la aplicación consistente del ordenamiento jurídico se pueden concretar los derechos subjetivos. Como se dijo anteriormente, la Constitución garantiza la efectividad de los derechos a todas las personas y los jueces en sus decisiones determinan en gran medida su contenido y alcance frente a las diversas situaciones en las que se ven comprometidos. Por lo tanto, una decisión judicial que desconozca caprichosamente la jurisprudencia y trate de manera distinta casos previamente analizados por la jurisprudencia, so pretexto de la autonomía judicial, en realidad está desconociéndolos y omitiendo el cumplimiento de un deber constitucional.”⁴⁷

De otro lado, para la Corte la categoría erróneas debe estar muy limitada:

“Debe entenderse entonces que el error judicial al que hace referencia la norma demandada (...) no constituye una facultad del juez para desechar la doctrina de la Corte Suprema de Justicia sin un fundamento explícito suficiente.”⁴⁸

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-836 de 2001.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-836 de 2001.

La Corte Constitucional, con fundamento en lo anterior, establece pues un sistema relativo de jurisprudencia, según el cual:

“un precedente ya adoptado tiene peso jurídico específico, esto es, cuenta como argumento (aunque no decisivo) para decidir en el mismo sentido y con los mismos argumentos el nuevo caso análogo que se le presente al juez. De esta manera los precedentes tienen, utilizando la metáfora de Ronald Dworkin, una cierta fuerza gravitacional que atrae el nuevo fallo. (...)”

En el sistema relativo o racional, en tal virtud, los jueces tienen el deber de respetar el precedente (incluyendo, por supuesto, los argumentos y el sentido de la decisión). Pero un deber *prima facie* no constituye un deber definitivo, o una obligación inexorable que, a las claras, violaría en Colombia caras garantías, amén que sería altamente inconveniente, como se anotará. En desarrollo del principio de autonomía judicial, rectamente entendido, los jueces pueden separarse de la línea jurisprudencial ya fijada si exponen motivos suficientes y razonables para ello⁴⁹.

Así las cosas, al establecerse la posibilidad de que los jueces se separen de la línea jurisprudencial vigente se garantiza su independencia individual. Es necesario aclarar que el principio de independencia judicial tiene como límite la aplicación de las fuentes del derecho vigentes, incluida la jurisprudencia.

*“Esta independencia no significa, por supuesto, que los jueces puedan decidir casos con base en sus propios caprichos y preferencias: significa (...) que tienen **tanto el derecho como la obligación de decidir los casos presentados ante ellos de conformidad con el derecho, libres de temor a la crítica personal o a represalias de cualquier tipo, incluso en situaciones en las que estén obligados a proferir juicios en casos difíciles o delicados**”⁵⁰.*

Importa resaltar que el juez, para separarse del precedente, tiene la carga de exponer las razones en que se funda. Esta exigencia, lejos de ser excesiva es el desarrollo del

⁴⁹ El estándar de argumentación requerido (“motivos suficientes y razonables”) es uno de los tópicos más recurrentes en la jurisprudencia de la C. Constitucional en esta materia. Así, por ejemplo, la sentencia T-125/95 habló de la necesidad de “*justifi[car] de manera suficiente y adecuada*” el cambio jurisprudencial. En las sentencias C-252/01 y C-836/01 la Corte anuncia que “*será necesario, entonces, aportar razones y motivos suficientes en favor de la decisión que se toma, mucho más si de lo que se trata es de garantizar el derecho a la igualdad, acogiendo argumentos ya esbozados por la jurisprudencia para la resolución de un caso.*” Aclara la Corte en ambas sentencias: “*Buena parte de la eficacia de un sistema respetuoso de los precedentes judiciales radica en la necesidad de establecer un espacio de argumentación jurídica en el que el funcionario judicial exponga razonadamente los motivos que lo llevan a insistir o cambiar la jurisprudencia vigente, pues es él quien, frente a la realidad de las circunstancias que analiza, y conocedor de la naturaleza de las normas que debe aplicar, debe escoger la mejor forma de concretar la defensa del principio de justicia material que se predica de su labor.*”

⁵⁰ International Bar Association. Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia: Un Manual sobre Derechos Humanos para Jueces, Fiscales y Abogados, Londres, 2010, p. 134.

deber de motivación de las decisiones judiciales⁵¹, conforme al cual las sentencias deben encontrarse debidamente fundamentadas para garantizar su legitimidad en un orden democrático y el respeto del derecho fundamental al debido proceso⁵². Al respecto ha señalado la Corte Suprema de Justicia:

“[E]l deber de motivar las decisiones judiciales, en cuanto muestra la manera de ejercer la autoridad, hace visible la decisión y se erige en un componente esencial del debido proceso, pues en el Estado Social de Derecho a todo poder creado le corresponde un control como su correlato necesario, en lo cual va envuelta la legitimidad del sistema jurídico. La participación de todos en el control de la forma como se cumple la función judicial, supone la publicidad de las decisiones y de modo concreto que las razones del juez sean públicas y visibles, premisa a partir de la cual ellas pueden ser sometidas al escrutinio de las partes y de los órganos de control estatuidos en la Constitución y, porqué no, de la sociedad entera”⁵³.

3. La jurisprudencia es entonces vinculante en un doble sentido⁵⁴, a saber: en primer lugar, el precedente judicial sentado por los jueces de mayor jerarquía es vinculante frente a los jueces de inferior jerarquía (a ello se le ha denominado el precedente vertical); en segundo lugar, el precedente es vinculante también para el juzgado o el Tribunal que lo profirió (precedente horizontal⁵⁵), con el fin de lograr la protección efectiva de los derechos y la realización efectiva de la justicia material, a lo que se suma la búsqueda de la seguridad jurídica.

“Precisamente en virtud de la sujeción a los derechos, garantías y libertades constitucionales fundamentales, estos jueces están obligados a respetar los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores. Como ya se dijo, esta obligación de respeto por los propios actos implica, no sólo el deber de resolver casos similares de la misma manera, sino, además, el de tenerlos en cuenta de

⁵¹ Este deber de los funcionarios judiciales se encuentra consagrado en el artículo 55 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en el artículo 34 numeral 12 de la Ley 734 de 2002. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos artículos 5 y 14.

Naciones Unidas - Comité de Derechos Humanos. Comunicación No. 283/1988, *A. Little. c. Jamaica*. Comunicación No. 377/1988, *A. Currie c. Jamaica*. Comunicación No. 320/1988, *V. Francis c. Jamaica*.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia T-316 de 2009.

⁵³ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Recurso de revisión, 29 de agosto de 2008. Exp. No. 11001-0203-000-2004-00729-01

⁵⁴ Sobre este particular afirma el ya citado autor Pilonieta que “... los jueces de la República están obligados a respetar los precedentes jurisprudenciales, originariamente los de la Corte Constitucional, así como los demás de las otras cortes y tribunales...” PILONIETA, Eduardo. Obligatoriedad del precedente jurisprudencial en el sistema jurídico colombiano, p.13.

⁵⁵ Sobre el precedente horizontal ha dicho la Corte Constitucional que “... es el deber de las autoridades judiciales de ser consistentes con las decisiones por ellas mismas adoptadas, de manera que cosas con supuestos fácticos generales sean resueltas bajo las mismas fórmulas de juicio, a menos que expongan razones suficientes para decidir en sentido contrario (...) pues los jueces tienen la obligación constitucional de respetar sus propias decisiones, lo cual hace que sea obligante también el precedente horizontal ...”. (Sentencia T-1285 de 2005).

*manera expresa, es decir, la obligación de motivar sus decisiones con base en su propia doctrina judicial [...]*⁵⁶

4. Finalmente, es importante destacar que la sentencia C-836 de 2001 analiza las razones que pueden ser utilizadas para fundamentar el apartamiento o cambio del precedente judicial, de manera legítima desde el punto de vista constitucional:

- Si se trata de precedente vertical los jueces inferiores se pueden separar, por vía de ejemplo, si tiene lugar un: i) cambio legislativo; ii) cambio justificado en la situación social y económica; iii) claro caso de jurisprudencia contradictoria.
- Si es precedente horizontal:

*“La expresión “erróneas” que predica [el artículo 4º de la Ley 169 de 1896] de las decisiones de la Corte Suprema puede entenderse de tres maneras diferentes, y cada interpretación da lugar a cambios jurisprudenciales por razones distintas. En primer lugar, cuando la doctrina, habiendo sido adecuada en una situación social determinada, no responda adecuadamente al cambio social posterior. Como se analizó de manera general en el numeral 18 supra, este tipo de error sobreviniente justifica que la Corte cambie su propia jurisprudencia. En segundo lugar, la Corte puede considerar que la jurisprudencia resulta errónea, por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico. En estos casos también está justificado que la Corte Suprema cambie su jurisprudencia para evitar prolongar en el tiempo las injusticias del pasado, haciendo explícita tal decisión. En tercer lugar, como resulta apenas obvio, por cambios en el ordenamiento jurídico positivo, es decir, debido a un tránsito constitucional o legal relevante.”*⁵⁷

C. Las perspectivas de la jurisprudencia

1. A la vista de las consideraciones anteriores, y a pesar de la invitación que hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-836 de 2001 a que la jurisdicción común se insertara en un sistema de precedentes, ciertos jueces de la República siguen aferrados a una lectura diversa del papel de la jurisprudencia, así en la *praxis*, buena parte de juzgadores, le asignen un *status* especial, con arreglo al cual siguen su doctrina, más por respeto a la jerarquía y, claro está, por la importancia intrínseca de sus decisiones. Empero, no en pocas ocasiones, tal y como se resaltaré seguidamente, no se hace un cabal ejercicio de seguimiento de la jurisprudencia aplicable, limitándose a citar una que otra doctrina de las Cortes, sin que el funcionario confirme si obedece a una línea

⁵⁶ Ibid, considerando 15.

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-836 de 2001.

jurisprudencial vigente. De hecho, no se tiene claridad plena y generalizada en torno al concepto y significado de 'línea jurisprudencial'.

De otro lado, sobre este mismo particular, tampoco es afortunada la expresión empleada en el artículo 230 de la Carta Política, pues tilda a la jurisprudencia, en asocio de los principios generales de derecho, y la doctrina, de 'criterios auxiliares', calificación que no se compadece con su real valía y con especial *status*, muy diferente, por importante que sea, al asignado a la dogmática o a la doctrina de los autores.

2. Un estudio empírico (de campo) realizado por López Medina en torno a la jurisprudencia de las Altas Cortes, evidenció las dinámicas del uso de la jurisprudencia en el interior de cada Corte. La Corte Constitucional de un total de 50 sentencias examinadas hizo 131 citas jurisprudenciales; el Consejo de Estado de 25 sentencias examinadas 9 citas, y la Corte Suprema de Justicia 25 examinadas 24 citas, para un porcentaje de 10%, 36% y 56% sin citas y 3.02, 1.36 y 0.92 promedio de citas, respectivamente. Del mismo modo, la utilización de fuentes legales como fundamento de decisiones judiciales se descompone: la Corte Constitucional 30 citas legales, el Consejo de Estado 113 citas legales y la Corte Suprema de Justicia 85 citas legales.

Esas cifras confirman que el régimen actual, obviamente con excepciones, sigue siendo un sistema de jurisprudencia libre o meramente indicativa, lo que conlleva los siguientes efectos en el funcionamiento de nuestro sistema jurídico:

- Los actores jurídicos (jueces distintos a los magistrados de las 'Altas Cortes' y abogados), en veces, realizan citaciones asistemáticas, y en oportunidades se limitan a citar simplemente algunos párrafos de sentencias que no siempre configuran o traducen la jurisprudencia vigente; es más se realizan citas de extractos insulares, desconectados del caso juzgado.
- La unificación de la jurisprudencia realizada por las Altas Cortes no siempre tiene efecto vinculante respecto a las prácticas de los funcionarios judiciales, lo cual tiene un acentuado impacto frente a la unidad y estabilidad del sistema jurídico, dejando ayunos de todo contenido práctico o real a estos dos vertebrales propósitos de la jurisprudencia nacional, particularmente en lo que atañe a las referidas Altas Cortes.

*"En efecto, si cada juez, al momento de interpretar la ley, le confiere en sus sentencias un sentido diferente a una misma norma, sin que el propio ordenamiento consagre mecanismos orientados a tal unificación, habrá caos, inestabilidad e inseguridad jurídica. Las personas no podrían saber, en un momento dado, cuál es el derecho que rige en un país"*⁵⁸.

- Por su importancia, hasta donde ello fuera posible, las llamadas 'Altas' Cortes, podrían realizar un esfuerzo complementario, cada vez que se aborde un tema trascendental o toral, encaminado a proferir sentencias de unificación que, de modo

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-836 de 2001.

preciso, a la vez puntual, evidencien con exactitud el genuino y vigente pensamiento de las mismas, y el ‘estado de la cuestión’. Ello redundaría en claridad, y facilitaría la tarea de jueces, abogados, autoridades, etc., para lo cual la Corte Suprema, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, podrían apoyarse en sus relatorías, en el entendido de que ellas se fortalezcan sustancialmente, conforme se explicitará en breve.

- La modificación de la jurisprudencia por parte del funcionario sin razones fundadas y el abierto desconocimiento de los precedentes, entraña la inequívoca vulneración del derecho a la igualdad y la correlativa erosión de la seguridad jurídica, sin perjuicio de soslayar, conforme a las circunstancias, la trascendente función unificadora, en sede casacional. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“...a efectos de no vulnerar el derecho a la igualdad y el principio de seguridad jurídica (que tiene como uno de sus fundamentos, el que se otorgue la misma solución dada a casos similares - precedentes -), el funcionario que decide modificar su criterio, tiene la carga de exponer las razones y fundamentos que lo han llevado a ese cambio”⁵⁹.

- Existen casos en los que las salas o secciones de las Corporaciones sostienen posiciones diversas frente a un mismo punto, incluso a veces desconociendo la jurisprudencia de su Sala Plena. Lo anterior genera que existan varias jurisprudencias vigentes simultáneamente, ocasionando inseguridad jurídica, perplejidad en la comunidad jurídica y judicial, y graves contradicciones en el interior del sistema, conspirando, además, contra claros axiomas de carácter constitucional y legal. Por consiguiente, no sería posible exigir el cumplimiento de la jurisprudencia vigente a los ciudadanos y a las autoridades públicas, o tal vez ellos podrían elegir cuál cumplen, fragmentándose, de este modo, las obligaciones y deberes impuestos por el ordenamiento jurídico. De allí la valía de abogar por la adopción de mecanismos unificadores que eliminen las referidas asimetrías.
- El sistema reinante no impide los cambios ocultos de jurisprudencia, los cuales propician que la actuación pueda ser meramente subjetiva, generada en algunos casos por la cooptación del funcionario por parte de los actores de poder, por actos indebidos, o sencillamente por ignorancia o desconocimiento real de la jurisprudencia. Si todo juzgador tuviera que soportar su decisión con arreglo a la ley y a la jurisprudencia vigente, y fuera menester hacer un acopio de una y otra, así como una reflexión a su alrededor, ello no tendría lugar. Al fin y cabo, bien entendida, todo fallo judicial debe ser motivado, y uno de los factores de la referida motivación, justamente, es la jurisprudencia patria.
- Pese a la importancia intrínseca que tiene la jurisprudencia en el Derecho colombiano y, en general, en el comprado, aún se evidencia cierta resistencia a su empleo sistemático, en atención a que no en pocas ocasiones el funcionario se

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-321 de 1998.

limita a un escrutinio meramente preceptivo, más propio de una concepción exegética, de suerte que cuando se acude a la jurisprudencia, lo que no es una práctica generalizada, como debiera ser, se hace de un modo limitado, casi formal. Y en oportunidades, ello tiene lugar mecánicamente, sin mayores consideraciones o juicios, casi por conservar un 'estética judicial'; una apariencia, a lo que se suma el hecho de que esta malhadada práctica de 'citar por citar', desvertebra la *ratio* y la teleología asignada a la jurisprudencia. En una sola expresión, no obstante los avances logrados, no hay aún entre nosotros una verdadera y definida cultura de la jurisprudencia. Ello justifica elevar a canon constitucional su fuerza vinculante, en los términos ya descritos.

- Finalmente, con puntuales excepciones, la enseñanza del Derecho, muy a tono con lo ya registrado en apartes que anteceden, se sigue haciendo con fundamento en los dictados del ordenamiento legal, y no del ordenamiento jurídico, de suyo omnicomprendido de otras fuentes, en sí mismas más dinámicas y vivas, v.gr: la jurisprudencia. Ello explica que la doctrina jurisprudencial no esté aún muy arraigada en las cátedras universitarias, especialmente en la esfera de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativo, lo que no está en estricta consonancia con la realidad imperante, en particular con la fuerza asignada a la jurisprudencia, cada vez más creciente, razón por la cual urge revisar los contenidos y materiales pedagógicos, a fin de que el estudiante de la carrera de Derecho, tempranamente, se familiarice con tan relevante fuente jurídica, máxime cuando no se puede desconocer el acendrado valor científico que ella reviste. No en vano, la jurisprudencia orienta y enseña.

3. En suma, es conveniente recalcar en la inexorable necesidad de que la jurisprudencia se emplee cada vez más en sede judicial, profesional y académica, siendo tan importante su consulta y análisis, como lo es el escrutinio de la propia constitución y la ley. Hoy no se concibe el juzgador que, de espaldas a la doctrina jurisprudencial, raudamente profiere su decisión, aumentándose por esta vía, la posibilidad de la floración del error judicial, y el desconocimiento de una de las fuentes del Derecho de mayor relevancia en la hora de ahora: la jurisprudencia, paradigmático ejemplo de un Derecho vivo, amén que dinámico, tanto más cuanto que una de las tareas asignadas a las referidas Cortes, precisamente, es la unificación de la jurisprudencia, unificación que, sin duda, está llamada a generar múltiples beneficios de variado orden, hecho éste que asegura la consecución de la seguridad y de la estabilidad jurídicas, anhelo de todos.

D. Propuesta de reforma y recomendaciones: hacia una jurisprudencia racionalmente vinculante (de manera relativa)

1. En este contexto, resulta de singular relevancia la adopción de un régimen que garantice la obligatoriedad de la jurisprudencia de manera relativa o racional, en el que los jueces se encuentren vinculados tanto a la jurisprudencia anterior de sus superiores, como a la propia (precedentes vertical y horizontal, respectivamente), pero manteniendo siempre la posibilidad de apartarse de ella cumpliendo con las cargas de

transparencia y de argumentación –muy por la vía de lo estatuido en la referida sentencia de constitucionalidad: C-836 de 2001-.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la adopción de un sistema respetuoso de la obligatoriedad de la jurisprudencia -que no absoluto e inflexible-, lleva consigo indiscutidas y apreciables ventajas comparativas, muy especialmente en el terreno de la certidumbre y seguridad jurídica y, claro está, de la efectividad de los derechos y de la cumplida administración de justicia, otro beneficio que aflora de esta concepción vinculante, pero respetuosa de la autonomía judicial, bien entendida, puesto que decisiones uniformes, vinculantes para todos los actores jurídicos, en efecto, contribuyen a la descongestión y a la evitación ulterior de nueva congestión.⁶⁰

2. En consonancia con lo manifestado, importa pues precisar, amén de aclarar que la adopción de un régimen de obligatoriedad absoluto e inflexible no parece recomendable, como bien lo entiende la *communis opinio*, entre múltiples razones, debido a que afectaría la autonomía de los funcionarios judiciales y propiciaría la automaticidad o mecanicismo en el ámbito judicial, lo que generaría el subsecuente congelamiento de la jurisprudencia (doctrina judicial pétrea) y, obstaculizaría, de paso, el fluido diálogo jurisprudencial que se verifica desde la base, de suyo capital, a la par que democrático, y sustancialmente enriquecedor en una ciencia como el Derecho, que no es exacta, ni acartonada, tanto más cuanto que, en no pocas ocasiones, han sido los jueces y los tribunales, quienes en forma respetuosa, pero clara e independientemente, han convencido a sus superiores funcionales de la conveniencia de cambiar el rumbo jurisprudencial. De allí que, respetando otras posiciones, fieles al respeto de la precitada autonomía, nos inclinemos por recomendar el prohijamiento de un esquema vinculante, sí, pero racionalmente, en la inteligencia de que no es una camisa férrea para el juzgador, habida cuenta que, excepcionalmente, es procedente el disenso razonado y justificado, a manera de garantía democrática. **Por consiguiente, en este específico contexto debe ser entendida la propuesta de la Comisión que, en ningún caso, propende por tornar inflexibles e inamovibles las decisiones de las Altas Cortes.**

La historia muestra -como en párrafos precedentes se explicitó-, que la propia judicatura ha considerado que un sistema de obligatoriedad absoluta del precedente, *per se*, no resulta el más conveniente de cara a la noble labor que deben cumplir los jueces, no sólo a la luz de la Constitución, sino de los valores que orientan al ordenamiento jurídico, tal y como hace escasos años lo expresó la propia Corte Suprema de Justicia con ocasión del examen de un texto de reforma judicial preparado por el ejecutivo. De igual manera, se memora, en el marco del deductivismo inherente a

⁶⁰ Cfm. Eduardo Pilonieta, al aseverar que, “...cuando el juez deba respetar los precedentes jurisprudenciales, el ordenamiento alcanzará los siguientes objetivos: la efectividad de los derechos y la realización de la justicia material; exactitud de la administración de justicia; confianza y credibilidad de la sociedad civil en el Estado, a partir del principio de la buena fe de los jueces; unificación de la interpretación razonable, lo cual disminuye la arbitrariedad; estabilidad en sus decisiones y seguridad jurídica materialmente justa).

la ‘doctrina legal’, se memora, fueron los propios jueces y magistrados, quienes pusieron de presente que con un sistema tal, se podía desnaturalizar el contenido y alcance de la sacra función jurisdiccional (numeral 2, letra b. de este escrito).

Elocuente, sobre este particular, resulta la opinión expresada por Pedro Munar Cadena, Magistrado de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, a cuyo tenor no es aconsejable “...someter férreamente al juez, lo que llevado a sus extremos podría conducir a consecuencias intolerables, como por ejemplo, concluir que el apartamiento de la jurisprudencia comportaría una negativa a fallar conforme a Derecho por parte del juez, con las consiguientes responsabilidades, consecuencia esta que no deja de ser alarmante en cuanto se piense en las reales posibilidades que tengan todos los jueces de nuestro país de acceder a las decisiones de las Altas Cortes. Pero, además, so pretexto de darle alguna coherencia a su concepción de que la jurisprudencia debe vincular aún más férreamente al juez, al punto de incrustarla abiertamente dentro de las fuentes del Derecho, equiparándola, si no abiertamente, por lo menos virtualmente a la Ley, desplaza y ensombrece la legitimación democrática del juez”.⁶¹

Importa aclarar que las demás autoridades públicas tienen el deber de aplicar la doctrina jurisprudencial vigente, con fundamento en el numeral 1 de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura⁶², el cual establece que las demás ramas del poder público deben respetar y acatar la independencia judicial:

*“[E]l Ejecutivo, la Legislatura, así como otras autoridades, tales como autoridades educativas, sociales, de policía y de prisiones, deben respetar y acatar los fallos y decisiones de la Judicatura, incluso cuando no estén de acuerdo con ellas. Tal respeto por la autoridad judicial es indispensable para el mantenimiento del estado de derecho, incluyendo el respeto por los estándares de derechos humanos, y todas las ramas del Gobierno y las instituciones del Estado tienen el deber de prevenir cualquier erosión de esta autoridad independiente de toma de decisiones de la Judicatura”*⁶³.

3. Con estribo en estas orientaciones generales, se estima pues necesario impulsar una reforma constitucional, particularmente en lo que atañe al artículo 230 Superior, a

⁶¹ - La jurisprudencia como norma jurídica, en la Reforma constitucional en la justicia, Consejo Superior de la Judicatura, y Gtz, Bogotá, 2004, p. 95, parecer que complementa al poner de presente que, “...paradójicamente, al concederle semejante eficacia normativa a esta última [a la jurisprudencia], ella se torna añeja, anquilosada, pues impide al juez volver los ojos nuevamente a la Ley con miras a actualizar su mandato, sujetándolo férreamente al precedente, cuya fuerza vinculante aumenta, precisamente, en proporción a su antigüedad, amarrando cada vez más al juez al pasado, cercenándole el poder creativo y sometiéndolo a arquetipos jurídicos que le hacen cómoda y regalada su labor. Es tan atroz el poder vinculante del precedente, que no sorprende que en los países del *common law*, los jueces, concientes de la manifiesta injusticia que la aplicación del precedente obligatorio implica, llegan a recomendar que la parte presente recursos verticales para que los jueces superiores lo modifiquen” (op.cit, p. 99).

⁶² Asamblea General de Naciones Unidas. Resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985

⁶³ International Bar Association. Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia: Un Manual sobre Derechos Humanos para Jueces, Fiscales y Abogados, Londres, 2010.

fin de consagrar la vinculatoriedad racional o relativa de la jurisprudencia, en los términos antes descritos, respetando, en todo caso, la democrática posibilidad de disentir, siempre y cuando, claro está, tal apartamiento se haga razonada y argumentativamente, en el claro entendido de que el acatamiento de la jurisprudencia, se erige en paladino deber, sin perjuicio de que pueda ser excusado racional y objetivamente. Adicionalmente, es de resaltar que esta reforma tiene el propósito de prever la obligación de las autoridades de las otras ramas del poder público de respetar y acatar las decisiones judiciales. Dicha reforma, a nuestro juicio, podría concebirse de la siguiente manera:

ARTÍCULO 230. Los jueces en sus providencias están sometidos a la Constitución y la ley.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, en lo de su competencia, deberá ser considerada y acatada por jueces y magistrados, quienes, según el caso, podrán apartarse de dicha jurisprudencia, exponiendo, de manera expresa y clara los motivos que justifiquen tal separación.

Las demás autoridades públicas deberán aplicar la doctrina jurisprudencial respectiva, so pena de la imposición de las sanciones que establezca la ley.

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

E. Mecanismos para garantizar y tornar operativa la obligatoriedad racional de la jurisprudencia

- Mejorar los sistemas de publicación y divulgación de los casos fallados. En este punto, deberá hacerse un especial y sistemático esfuerzo encaminado a que todos los jueces y, en general, los actores jurídicos, conozcan oportunamente la jurisprudencia, tarea sin duda de la mayor importancia, de la cual dependerá, en gran parte, el éxito de esta puntual propuesta. Por ello, este aspecto debe ser tenido muy en cuenta, lo que exige un mancomunado empeño institucional.
- Replantear las funciones y, sobre todo, la estructura de las relatorías de las Altas Cortes y de los Tribunales, atribuyéndoles la función de elaborar las líneas jurisprudenciales que definan la jurisprudencia vigente de cada corporación, labor igualmente capital, como quiera que la viabilidad de la propuesta en cita, en gran medida, estriba en la existencia de una adecuada y calificada tarea en el sentido indicado. De allí que deba hacerse una profunda transformación de estas relatorías,

dotándolas de un adecuado nivel (*status* profesional de los funcionarios a ellas adscritos), y de los recursos y herramientas técnicas pertinentes.

- Uso y amplia difusión de metodologías comunes para la citación y aplicación de la jurisprudencia vigente.
- Dictado de sentencias de unificación por parte de las diferentes corporaciones judiciales que, de manera específica, precisa y didáctica, revelen el ‘estado de la cuestión jurisprudencial’.
- Eliminar, o evitar, hasta donde sea posible, las referencias *ex latere*, o los llamados *obiter dicta* (‘dicho de paso’) de las Altas Cortes, pues confunden a jueces, abogados y, en general a los actores jurídicos, toda vez que no siempre es fácil identificarlos, pues a menudo se entremezclan con los fundamentos y con la *ratio decidendi* del fallo, a lo que se agrega que, en rigor, ellos no constituyen jurisprudencia y, por ende, no se tornan vinculantes, ni *de facto*, ni *de jure*.
- Establecimiento de estrategias e instrumentos de coordinación del contenido de la jurisprudencia de las diferentes salas o subsecciones con el propósito de asegurar posiciones uniformes en el interior de algunas Corporaciones. Por vía de ejemplo, sentencias de unificación, adoptadas en Sala Plena, según el caso.
- Fortalecimiento de la Escuela Judicial, con el fin de que una unidad permanente tenga la elevada misión de estudiar y divulgar las líneas jurisprudenciales existentes, de suerte que un componente capital de la formación de jueces y magistrados sea el relativo a la doctrina jurisprudencial. Ello contribuirá no sólo a difusión de la jurisprudencia, sino a robustecer la cultura jurisprudencial.
- Sin menoscabar la autonomía universitaria, instar a las Facultades de Derecho para que en sus planes de estudio y, en general, en la enseñanza del mismo, se tenga muy en cuenta el elemento jurisprudencial, con el confesado propósito de que las nuevas generaciones, desde los albores de la carrera, se apropien de él, en cuyo caso el análisis jurisprudencial debería ser parte inescindible de la pedagogía, llamada a consolidar una verdadera ‘cultura jurisprudencial’, acercándose más, por esta vía, al estudiante con la judicatura, lo que resultaría fundamental, pues no se puede desconocer cierta apatía suya de cara a la nobilísima y abnegada labor realizada por los jueces. Lo propio respecto de los institutos, asociaciones, y centros de estudio, para que, regularmente, realicen congresos, foros y seminarios enderezados al estudio de la jurisprudencia temática.

F. Instrumentos encaminados a garantizar la obligatoriedad racional de la jurisprudencia

- Regulaciones frente a los cambios jurisprudenciales:

i. En las corporaciones judiciales ellos deben tener lugar por mayoría.

ii. Sus efectos deben ser *pro futuro*, en orden a no conculcar derechos de los justiciables.

iii. Se debe cumplir con las cargas de transparencia y argumentación expresa, con el objeto de evitar cambios inopinados, sin debida fundamentación o contradictorios (aplicación de la ‘doctrina de los actos propios’ al ámbito judicial). De allí que todo cambio deberá ser expresado o anunciado de modo explícito y con fundamento en razones que soporten la respectiva modificación.

iv. En la parte resolutive de las sentencias con arreglo a las cuales se adopta un cambio jurisprudencial, deberá dejarse explícita evidencia del mismo, indicando, *grosso modo*, su sentido y alcance medular.

- Establecimiento de mecanismos para asegurar, bajo apremio de sanciones, que las autoridades públicas resuelvan los asuntos de su competencia de acuerdo con las líneas jurisprudenciales vigentes frente a casos similares.
- Establecimiento de indicadores para la evaluación de los funcionarios judiciales con base en el conocimiento y adecuado empleo y entendimiento de la jurisprudencia vigente.

CAPÍTULO IX ELECCIÓN DE MAGISTRADOS, METODOLOGÍA, PERÍODOS Y REQUISITOS

1. Los requisitos para ser Magistrado de la República, así como la metodología de su elección y los períodos de su ejercicio, se encuentran consagrados a nivel constitucional. En efecto, para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, el artículo 231 establece la metodología de elección; en el caso de la Corte Constitucional, está consagrada en el artículo 239; y para el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra en el artículo 254. En cuanto al período de los Magistrados, se halla establecido en el artículo 233 para el caso de la Corte Suprema, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; a la vez que el artículo 254 regula esa materia para el Consejo Superior de la Judicatura. Finalmente, el artículo 232 consagra los requisitos para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; los cuales a su vez se encuentran en el artículo 255 para ser Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura.

2. El siguiente esquema sintetiza el contenido de las normas mencionadas, en cuanto a la selección, los períodos y los requisitos para ser Magistrado de las Corporaciones judiciales a las que se ha hecho mención:

	Corte Suprema de Justicia	Consejo de Estado	Corte Constitucional	Consejo Superior de la Judicatura
Metodología de Elección	-Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva corporación, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura.	-Los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte □□□□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□□□ □□□	-En la Sala Administrativa, dos Magistrados son elegidos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado. -En la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, dos Magistrados son elegidos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.	

Requisitos	- Ser colombiano por nacimiento - Ser ciudadano en ejercicio - Tener título de abogado - No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. - Haber desempeñado, durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.	-Ser colombiano por nacimiento -Ser ciudadano en ejercicio -Ser mayor de treinta y cinco años -Tener título de abogado -Haber ejercido la profesión durante diez años con buen crédito -Los miembros del Consejo no podrán ser escogidos entre los magistrados de las mismas corporaciones postulantes.
Período de ejercicio	- Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para un período de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso⁶⁴.	-Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura son elegidos por períodos de ocho años.

3. A nivel territorial, se encuentra que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia elige a los Magistrados de los Tribunales Superiores, a la vez que la Sala Plena del Consejo de Estado elige a los Magistrados de los Tribunales Administrativos, con base en listas de elegibles enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura. Dichos Tribunales se encargan a su vez de elegir a los jueces que conforman sus Distritos Judiciales, a partir de listas enviadas por la Sala Administrativa de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

4. En Colombia se han presentado polémicas alrededor de temas como la edad de retiro de los Magistrados. Como lo han evidenciado los medios de comunicación, en diversas ocasiones los integrantes de las Altas Cortes han acudido a la acción de tutela

⁶⁴ De acuerdo con el art. 128 del decreto 1660 de 1978, la edad de retiro forzoso es de sesenta y cinco años.

para mantenerse en sus cargos, pese a haber cumplido la edad de 65 años⁶⁵. Uno de los argumentos que se han empleado dentro del debate, es que los funcionarios de los organismos creados bajo esta nueva Carta Política (tales como la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura) no necesariamente se deben regir bajo la edad de 65 años como edad de retiro forzoso⁶⁶.

Ante el vacío constitucional en la materia, surge la necesidad de que se revalúe el tema, a fin de evitar la posibilidad de que se sigan presentando controversias alrededor de la permanencia de Magistrados de las Altas Cortes, y también para readecuar la edad de retiro forzoso a la realidad demográfica colombiana. Esto último, teniendo en cuenta que de acuerdo con las estadísticas elaboradas por el DANE, de acuerdo con las cuales la esperanza de vida en el país se calcula en 74 años⁶⁷.

5. En este sentido, cabe anotar que en derecho comparado se encuentra que la edad de retiro que se ha establecido para los Magistrados oscila entre los 70 años en Uruguay y España; y los 75 años en Paraguay, Chile y Argentina⁶⁸. A ello cabe sumar que los períodos de ejercicio de los Magistrados son más altos en casos como el norteamericano, donde estos funcionarios son vitalicios. En sentido similar, los miembros de la Corte Suprema de Chile permanecen en sus cargos hasta alcanzar la edad de jubilación, de 75 años. En México, los períodos son de 15 años; en Uruguay, la duración es de diez años sin reelección inmediata, y en Costa Rica los períodos son de 8 años, con posibilidad de renovación.

Respecto de la metodología para la elección de Magistrados, se encuentra que en casos como el paraguayo, peruano, chileno y español, las Cortes Supremas de Justicia son conformadas a partir de propuestas de candidatos que surgen del interior de la propia Rama Judicial⁶⁹, bien sea de origen en las Cortes Supremas, o del órgano

⁶⁵ Por ejemplo, el periódico El Espectador reportó los casos de un Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura y de un Consejero de Estado que protagonizaron discusiones en torno al tema de la edad de retiro forzoso para poder mantenerse en el ejercicio de sus cargos. “¿Quién se va a los 65 años?”, El Espectador, 4 de abril de 2008, Redacción Judicial. En el mismo sentido, “Magistrados de las Altas Cortes sí tienen edad de retiro forzoso”, Ámbito Jurídico, 26 de julio de 2008.

⁶⁶ Pese a la existencia de esta posición, en sentencia de impugnación de tutela, del 2 de julio de 2008, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia señaló que “*si bien es cierto que el artículo 2º del Decreto 1660 de 1978 señaló los empleos a los cuales, en su momento, se hizo referencia con la expresión “funcionarios”, ello no significa que la edad de retiro forzoso deba ser aplicada exclusivamente a los cargos enunciados allí, porque el juez constitucional no puede pasar inadvertido el hecho de que el término señalado en el Decreto data del año 1978 y por tanto no podía abarcar dentro de la enunciación que hace de funcionarios, a los Magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación que no existían y que fueron instituciones y cargos creados por la Constitución de 1991*”. M.P.: José Leonidas Bustos Martínez.

⁶⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Conciliación Censal 1985-2005 y Proyecciones de Población 2005-2020”

⁶⁸ Sin embargo, en Argentina se permite que los Magistrados mayores de 75 años puedan permanecer en el cargo, siempre y cuando haya nombramiento precedido de acuerdo en el Senado. Dichos nombramientos tienen una duración de máximo cinco años.

⁶⁹ En el caso paraguayo, el Consejo de la Magistratura propone las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y

encargado del Gobierno de la Rama. Existen a la vez algunos casos en los que intervienen exclusivamente las otras Ramas del Poder, tales como el uruguayo⁷⁰ y el norteamericano⁷¹. Los órganos de Gobierno son nombrados directamente por la Rama Judicial en casos como el chileno y el costarricense⁷², mientras que en casos como el peruano, el español y el argentino la Rama participa en la conformación de dichos órganos⁷³.

En cuanto a los requisitos para ejercer como Magistrado, la exigencia sobre experiencia profesional es de 15 años en casos como el chileno y el español. En la mayoría de casos, el requisito es de 10 años⁷⁴. Algunas constituciones consagran requisitos de ejercicio de cargos específicos⁷⁵, o bien de pertenencia a la carrera judicial⁷⁶.

6. Pues bien, la Comisión considera que, en verdad, asiste razón a los que proclaman una edad de retiro superior a la existente, si se piensa que, a los 65 años de edad, un magistrado está en plena capacidad de producción jurídica y colmado de experiencia. Por eso, propone, como edad de retiro de los magistrados de las Altas Corporaciones Judiciales, 70 años.

También estima la Comisión que la experiencia profesional, que se exige en la actualidad para magistrado de las Altas Cortes, debe ser superior de 10 años, con el criterio que la experiencia es un factor de inocultable contenido para llegar a esa

aptitudes. Dichas ternas son llevadas a la Cámara de Senadores para que designe los Magistrados, con acuerdo del Poder Ejecutivo. En Perú, los Magistrados son nombrados previo concurso público de méritos y evaluación personal a los jueces y fiscales de todos los niveles, por el Consejo Nacional de la Magistratura. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. En Chile, los miembros de la Corte Suprema son nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, siendo previamente elegidos de una nómina de cinco personas que propone la misma Corte Suprema. Finalmente, en España los Magistrados son propuestos por el Consejo General del Poder Judicial, y son nombrados mediante Decreto del Rey, refrendado por el Ministro de Justicia.

⁷⁰ En Uruguay, Los Magistrados son elegidos por 2/3 de los votos del Pleno de la Asamblea General.

⁷¹ En los Estados Unidos, los jueces son nombrados por Senado, de candidatos nominados por el Presidente de la República,

⁷² En ambos casos, los miembros de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (en Chile) y del Consejo Superior del Poder Judicial (en Costa Rica) son designados directamente por las Cortes Supremas de dichos países. En Chile se hace previamente un concurso de antecedentes, a fin de procurar la garantía de la idoneidad de quienes conforman dicho organismo.

⁷³ En los casos español y argentino, los presidentes del Tribunal Supremo y la Corte Suprema, respectivamente, hacen parte del Consejo General del Poder Judicial (en España) y el Consejo de la Magistratura (en Argentina). Adicionalmente, en argentina 4 miembros del Poder Judicial integran dicho organismo, mientras que en España los Jueces y Magistrados nominan a 6 de los 21 Vocales que componen el órgano de Gobierno. Por su parte, en Perú la Sala Plena de la Corte Suprema elige a uno de los siete integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura.

⁷⁴ Esto se constata, por ejemplo, en Perú, Costa Rica, Paraguay, México y Uruguay.

⁷⁵ En Uruguay, para pertenecer a la Suprema Corte se exige haber ejercido la profesión en la Judicatura, el Ministerio Público o la Fiscalía por al menos 8 años. En Costa Rica, pueden ser elegidos candidatos que hayan ejercido cargos dentro de la Rama Judicial por cinco años.

⁷⁶ Como ocurre en el caso español, donde cuatro de cada cinco plazas del Tribunal Supremo se proveen entre miembros de la Carrera Judicial con diez años, al menos, de servicios en la categoría de Magistrado y no menos de quince en la Carrera.

posición. En ese sentido, la Comisión propone 15 años de experiencia, para lo cual se modificaría en ese sentido el numeral 4 del artículo 232 de la Constitución Política, y en lo pertinente los artículos 233 y 239 de la Carta.

Los requisitos que se proponen sean modificados solamente se tendrían en cuenta para aquellos magistrados que fuesen elegidos una vez entre a regir la reforma.

7. Del mismo modo, la Comisión emprendió la inmensa labor de evaluar el sistema de elección de los magistrados de las Cortes, para concluir: debe preservarse el mecanismo de elección de los magistrados de la Corte Constitucional, es decir, por ternas que elaboren el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado y se presenten al Senado de la República (artículo 239 de la Constitución Política). Sin embargo, no llegó a la misma conclusión en lo que respecta a la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, pues consideró que debe acogerse el sistema de la cooptación, sin mediar lista de ninguna autoridad jurisdiccional o administrativa, por medio del cual todos los aspirantes que se presenten, y reúnan los requisitos, sean oídos, en audiencia pública por la Sala o Sección de la respectiva Corporación que los ha de elegir y éstas, a su vez, presenten a la entidad en pleno una lista no menor de diez candidatos.

PROPUESTA DE REFORMAS

ARTICULO 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación. Los aspirantes inscritos ante ellas serán oídos en audiencia pública.

ARTICULO 232. Para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:

- 1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.**
- 2. Ser Abogado.**
- 3. No haber sido condenado por sentencia judicial o penal privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.**
- 4. Haber desempeñado, durante quince 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.

ARTÍCULO 233. Los Magistrados del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos para un periodo

individual de doce años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso de 70 años.

Parágrafo. Tanto el período como la edad de retiro forzoso se aplicarán únicamente a los Magistrados que se elijan a partir de la vigencia de esta reforma.

ARTÍCULO 239. La Corte Constitucional tendrá el número impar de miembros que determine la ley.

En su integración se atenderá el criterio de designación de magistrados pertenecientes a diversas especialidades del Derecho.

Los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de doce años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Parágrafo Transitorio. Este período se aplicará únicamente a los Magistrados que se designen a partir de la vigencia de esta reforma.

ARTICULO 245. El gobierno no podrá conferir empleo ni postular a cargo alguno a los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro del año siguiente a su retiro.

Tampoco podrán ser elegidos a cargos de elección popular durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro de los dos años siguientes a su retiro.

CAPITULO X

RÉGIMEN DISCIPLINARIO, COLEGIATURA OBLIGATORIA Y CARRERA JUDICIAL

A. Régimen disciplinario de los funcionarios judiciales.

1. Sin duda, con la transformación del Consejo Superior de la Judicatura, especialmente con la eliminación de la Sala Disciplinaria y creación de un órgano de gobierno y administración, se impone la necesidad de diseñar y organizar un sistema de conocimiento y decisión de asuntos que tengan que ver con la conducta de los funcionarios y empleados judiciales en todos los órdenes y con la imposición de sanciones a los que quebranten las reglas de comportamiento judicial.

Como se expuso en el capítulo de los fundamentos de la presente propuesta, la vigilancia, control y responsabilidad disciplinaria se convierten en factores indispensables para el funcionamiento de los despachos judiciales a nivel tanto de tribunales y juzgados como de las Altas Cortes; por eso no puede dejarse abierta o sin régimen la verificación de las conductas de los funcionarios y empleados judiciales.

La existencia de un estatuto disciplinario hace más obligante regular la autoridad que deba conocer de las conductas y quien imponga las sanciones por las faltas.

La Comisión estudió varias propuestas sobre el particular: *i.* Dejar que un organismo especializado, a manera de Tribunal, sea el competente para asumir los asuntos disciplinarios, como existió en Colombia hasta 1991; *ii.* Convenir que sea la Procuraduría General de la Nación, a través de una delegada especial, la autoridad disciplinaria de todos los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. *iii.* Que sea la misma Rama Judicial a través de sus distintos órganos jurisdiccionales los que conozcan disciplinariamente de los procesos respectivos. Y en verdad, las dos primeras propuestas colman elementos desfavorables: el exceso de negocios que atiende la Procuraduría y la falta de una estructura funcional adecuada, se convierten en factores negativos de más impacto pues haría que dicha entidad se recargara en su labor disciplinaria en detrimento de una eficiente gestión. Y volver a un tribunal no superaría el problema de la poca credibilidad y eficacia de los instrumentos disciplinarios existentes en la actualidad.

Por eso, la Comisión se inclinó por la tercera: diseñar un mecanismo disciplinario que descansa en el interior de la misma Rama Judicial, que ya rigió en Colombia antes de la reforma constitucional de 1991, consistente en que los funcionarios jerárquicos funcionales de los magistrados de tribunales, jueces y empleados, conozcan de las faltas e impongan las correspondientes sanciones por las faltas que cometan. Así, por ejemplo, la falta de un Magistrado de Tribunal Superior de Distrito o del Contencioso Administrativo conozca la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, respectivamente, a través de salas disciplinarias de tres Magistrados, no permanentes, de distintas salas o secciones, con repartos especiales, de conformidad con los reglamentos que se expidan para esos efectos. Y si se tratare de un asunto que

involucrarse a un juez, será el correspondiente tribunal en sala plural, con mínimo de dos magistrados el disciplinante; y si se trata de la conducta de un empleado será el juez del despacho el competente el encargado de estudiar y decidir lo pertinente.

2. La Comisión estima que el aspecto disciplinario de los Magistrados y miembros de las Altas Corporaciones y otros altos funcionarios, con excepción de la Corte Constitucional, debe inclinarse igualmente en el interior de aquéllas mediante el conocimiento horizontal de los asuntos. Por ejemplo, los Magistrados del Consejo de Estado, el Fiscal General de la Nación y el Procurador cuando sea postulado por el Consejo de Estado o el Presidente de la República, serían disciplinados por la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con los reglamentos que se expidan, en salas disciplinarias de tres Magistrados. De otra parte, el Consejo de Estado asumiría el conocimiento de los procesos disciplinarios contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Miembros del Consejo Nacional de la Administración Judicial, así como al Procurador cuando fuere postulado por la Corte Suprema de Justicia. De esa manera, se superaría la actual situación del conocimiento inoperante de la Comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes de los procesos disciplinarios contra los Magistrados y Miembros de las Máximas Corporaciones, particularmente se modificaría el artículo 6 de la Ley 1285.

3. Se propone como norma constitucional, sobre el régimen disciplinario, la siguiente:

ARTICULO NUEVO. La conducta de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de los Miembros del Consejo Nacional de la Administración Judicial, del Fiscal General de la Nación y del Procurador General de la Nación, será examinada, y sancionadas las faltas así: los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la Nación y el Procurador cuando fuere postulado por la Corte Suprema de Justicia por el Consejo de Estado: y los Magistrados del Consejo de Estado, del Consejo Nacional de la Administración Judicial y el Procurador cuando fuere postulado por el Consejo de Estado y el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia.

Del mismo modo, la conducta de los funcionarios de la Rama Judicial será examinada, y sancionadas las faltas, por el superior funcional, y los de la Fiscalía por el Fiscal General de la Nación.

Corresponderá al Consejo Superior Nacional de la Administración Judicial, dictar los reglamentos correspondientes.

4. Por otra parte, habrá que incluir textos constitucionales sobre el conocimiento de asuntos disciplinarios de las Altas Corporaciones y del Fiscal General de la Nación por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado, en los respectivos preceptos de atribuciones:

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 les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.
3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.
4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.
5. 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.
6. Conocer de los asuntos disciplinarios de los magistrados del Consejo de Estado, del Fiscal General, y del Procurador General cuando haya sido postulado por el Consejo de Estado o por el Presidente de la República.
7. Dirimir los conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción penal militar, así como, entre la ordinaria y las especiales.
8. Darse su propio reglamento.
9. Las demás atribuciones que señale la ley.

ARTÍCULO 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.
2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.
3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.
En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.
4. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.
5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.
6. Conocer de los asuntos disciplinarios de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Miembros permanentes del Consejo Nacional de la

Administración Judicial y del Procurador General cuando haya sido postulado por la Corte Suprema de Justicia.

7. Dirimir los conflictos de competencia entre la jurisdicción contencioso administrativa y las jurisdicciones especiales.

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

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

5. Así mismo, surge otro punto, derivado de la eliminación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que concierne con los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones que, como es sabido, fueron asignados a aquella corporación para que los dirimiera. La Comisión aprecia que también de la Rama Judicial debe quedar el conocimiento de esos asuntos con estos criterios: los conflictos entre la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional o que ocurran entre distintas jurisdicciones y autoridades administrativas, a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, serán dirimidos por el Consejo Nacional de la Administración Judicial y de acuerdo con los reglamentos que se expidan para cumplir con ese fin. Y si el conflicto de competencia se suscita a nivel de jueces, fiscales e inspectores de policía será dirimido por Sala Dual de los tribunales, para lo cual cada uno de los tribunales designará los magistrados que los integra. Considera la Comisión que al entregarle el conocimiento de los asuntos derivados de los conflictos de competencia al Consejo Nacional de la Administración permitirá que los tres Miembros permanentes se ocupen del estudio y presentación de ponencias y la Sala Plena, que se integra además con los Presidentes de las Altas Corporaciones, sea la que decida en el fondo.

En consecuencia, se incluiría un texto constitucional como párrafo primero al artículo 116 de la Constitución Política que diga:

“Párrafo Primero. Los conflictos de competencia entre jurisdicciones, no asignados especialmente, serán dirimidos por una sala de conflictos integrada por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado”.

B. Régimen disciplinario de los abogados

1. Por virtud del desarrollo de la Constitución Política de 1991, a las Salas Disciplinarias de las Seccionales del Consejo Superior de la Judicatura les asignaron el conocimiento de los procesos disciplinarios, en primera instancia, contra los abogados por faltas cometidas en su territorio. Y en segunda instancia a la Sala Disciplinaria de la misma Corporación.

Es bueno reconocer que los profesionales del derecho son una pieza clave en la gestión de la administración de justicia. Sin embargo es notoria la falta de presencia organizativa, a través de colegios en capacidad, así mismo, de asumir funciones tales

como la gestión del registro profesional o del control disciplinario de sus miembros, o el fortalecimiento de la producción jurídica, de la consolidación de la doctrina científica organización, como elemento que al lado de la ley y de la jurisprudencia constituyen el trípode de una organización jurídica.

En buena parte, la relación de los abogados con la Rama Judicial gira en torno del régimen disciplinario de los abogados en ejercicio y que le mereció a la Comisión el mayor interés, en consideración a la propuesta que acoge, en el sentido de que el conocimiento de dichos asuntos corresponda asumirlos los mismos profesionales del derecho mediante la conformación de colegiatura obligatoria, y de esa manera dar un gran paso a un hecho que consulta la realidad nacional e internacional de que sean los mismos profesionales los propios jueces de sus conductas.

2. La Comisión recibe con beneplácito la anterior propuesta, aunque se pueda pensar que por ser los abogados los propios jueces disciplinarios se prestaría a encubrimientos o relajamientos de las conductas de los profesionales que ejercen el derecho. Sin embargo, la Comisión cree lo contrario: desde el momento en que sean los mismos abogados los que asuman el conocimiento de los procesos disciplinarios, las conductas de los profesionales del derecho se ajustarán, con más rigor, a los cánones éticos y de corrección, pues han de saber que sus pares profesionales son las personas que vigilarán su comportamiento y los que han de velar directamente por el prestigio de la abogacía. Y para seguir a Eduardo J. Couture en cuanto el abogado deba tener fe en el derecho, como el mejor instrumento para la convivencia humana; en la justicia, como destino normal del derecho; en la paz, como sustituto bondadoso de la justicia; y, sobre todo, tenga fe en la libertad, sin la cual no hay derecho, ni justicia, ni paz.

3. Ahora bien, al entregarse a los abogados en ejercicio el conocimiento de los asuntos disciplinarios, se hace necesario crear la correspondiente colegiatura nacional, como órgano permanente, que pueda organizarse a nivel nacional, territorial o regional.

En ese escenario, la Comisión insta a los Colegios de Abogados existentes a promover las formas organizativas más apropiadas, ya de forma nacional centralizada o federada, por territorios o en concurrencia con la de Colegios de Abogados, agrupados por especialidad, para que puedan asumir las funciones que les asigne la ley, en especial de capacitar a los abogados, velar por su bienestar, promover la atención de los principios, etc.

C. La colegiatura obligatoria

1. La Colegiatura Obligatoria se erige como un cuerpo especial de la Rama Judicial, con funciones públicas, para conocer de todos los asuntos relacionados con los abogados no solo en lo disciplinario sino extensivo a temas de funcionamiento y gestión como la organización de seccionales, de Colegios de Abogados, el control de los colegiados, en lo pertinente el registro profesional, etc. de acuerdo con el reglamento que expida el Consejo Nacional de la Administración Judicial.

De acuerdo con la Ley 270 de 1996, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura “regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados y expedir la correspondiente Tarjeta Profesional, previa verificación de los requisitos señalados por la ley” (artículo 85, núm. 20).

De conformidad con cifras del Consejo Superior de la Judicatura, entre los años 1993 a 2009, se reportan 170.052 tarjetas profesionales activas⁷⁷. En virtud de la Constitución colombiana, la colegiatura para los abogados es facultativa, teniendo en cuenta que el artículo 26 constitucional establece que “Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios”. De esta forma, existen diversos colegios de abogados en el país, agrupados por criterios como la ciudad o departamento en los que se encuentran ubicados, las áreas temáticas en las que se especializan sus miembros, la universidad de la que son egresados sus integrantes, etc.

2. En consecuencia, la Comisión propone incluir una norma en la Constitución Política que incluya la creación de la Colegiatura Obligatoria del siguiente tenor:

Artículo 257A. Habrá la Colegiatura Nacional de Abogados, con funciones públicas, integrada por siete miembros, abogados, mayores de cuarenta y cinco años, designados por el Consejo Nacional de la Administración Judicial.

La ley determinará la composición y el ejercicio de la Colegiatura Nacional de Abogados.

A la Colegiatura Nacional de Abogados le corresponderá investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los abogados en el ejercicio de su profesión con sujeción a la ley.

D. La carrera judicial

1. Como se sabe la Constitución Política reconoce en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura la administración de la carrera judicial (artículo 256, núm. 1). En desarrollo de este mandato, la Ley 270 de 1996 regula en su capítulo II del Título Sexto el régimen de carrera judicial. De acuerdo con el artículo 156 de la mencionada ley, y conforme a lo señalado por el Consejo Superior de la Judicatura, “La carrera judicial es un sistema especial de administración del personal al servicio de la Rama Judicial del poder público, basada en los principios de la igualdad y del mérito para determinar el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio de funcionarios y empleados; tiene como finalidad garantizar la eficacia y calidad del servicio de administración de justicia y se encuentra estructurada a partir de los principios constitucionales generales sobre el sistema de carrera de los servidores públicos y de las disposiciones especiales que consagra el legislador”⁷⁸. Para acceder por primera vez a un cargo de carrera, los aspirantes deben haber aprobado un curso de formación judicial previamente. Luego se

⁷⁷ De estas, 170.052 son equivalentes a abogados inscritos, y como fallecidos 8.323 abogados.

⁷⁸ Consejo Superior de la Judicatura. “Informe al Congreso de la República, 2008-2009”, Marzo de 2009.

deben surtir las siguientes etapas: concurso de méritos, conformación del Registro Nacional de Elegibles, elaboración de listas de candidatos, nombramiento y confirmación (Ley 270 de 1996, artículo 162).

De acuerdo con el artículo 158 de la Ley 270 de 1996, son de Carrera los cargos de Magistrados de los Tribunales y de las Salas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, jueces y empleados que por disposición expresa de la ley no sean de libre nombramiento y remoción. Cabe anotar que de acuerdo al artículo 232 de la Constitución, para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, no se requiere pertenecer a la carrera judicial.

2. La Comisión reconoce la importancia de la carrera judicial como medio para alcanzar seguridad de los funcionarios y empleados judiciales, y como una forma de consolidar la autonomía. Pero no la entiende como un mecanismo de permanencia sin responsabilidad ni dedicación plena. Todo lo contrario: las personas que ingresen a la carrera deben destacarse y sobresalir por su dignidad, eficiencia y voluntad permanente de servicio.

Y así como la vinculación de magistrados, jueces y empleados es por medio de la carrera, también se debe imponer el criterio de una constante formación, capacitación y actualización para alcanzar cierto grado del saber jurídico que permita un particular reconocimiento.

La selección de los funcionarios sujetos a carrera judicial debe tener una seria base objetiva; pero no se puede pretender que todos los elementos deban traducirse en una medición cuantitativa, por cuanto debe combinarse la calificación como factor imprescindible para ingresar en una lista de elegibles, y tener derecho a conformarla si se está en los cinco primeros reglones pero para formar parte de una lista en la que todos están en pie de igualdad para ser elegidos. Así se le deja margen a las Corporaciones o funcionarios para estimar otros elementos ajenos a la evaluación del concurso, como algunos rasgos de la personalidad que permitan el trabajo en equipo, o la diligencia o pereza con que se ha distinguido como funcionario, y más importante aún las reservas morales que deben jugar un papel importante en la selección de un juez.

E. Escuela judicial

1. La Comisión estima que no existe en la Rama Judicial una óptima gestión del conocimiento producido dentro de cada una de las jurisdicciones; la elaboración intelectual se detiene en las sentencias que se dictan en los respectivos Despachos o en las Salas especializadas, no obstante los esfuerzos de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla para organizar cursos de actualización, capacitación y formación de los funcionarios judiciales.

La difusión de sentencias se ha limitado básicamente a la puesta a disposición de la comunidad jurídica del texto de las sentencias, y en casos, cuando la consulta es informática, a cientos de ellas relativas a un mismo tema.

2. Además, las Altas Cortes, los magistrados de tribunal y los jueces carecen de un apoyo vital para hacer fructífera su labor, más coherentes los pronunciamientos del universo judicial, pues no cuentan con una herramienta de análisis de la jurisprudencia.

3. El conocimiento creado dentro de la misma Rama Judicial no es utilizado óptimamente en actividades académico administrativas esenciales para la autonomía de la rama, las concernientes al reclutamiento de los jueces en la elaboración de los concursos, y como punto de referencia para la capacitación permanente y la evaluación cualitativa de los funcionarios judiciales.

4. La Rama Judicial carece de una estructura que le permita desempeñar las actividades administrativas – capacitación, y evaluación – que deben ser gestionadas bajo una misma orientación académica. Hoy la capacitación judicial no tiene conexión orgánica con las relatorías, el trabajo de los formadores no trasciende sistemáticamente al trabajo analítico jurisprudencial del cual se puedan servir las Relatorías; la elaboración de módulos se encomienda a entidades por fuera de la Rama.

5. Por ello, la Comisión recomienda:

a. La función esencial de la Escuela Judicial es encargarse de la formación, capacitación y actualización de los servidores de la Rama Judicial, cumpliendo una labor más exigente que la tradicional de difusión de la sentencia individual, a través de un proceso de gestión del conocimiento. La Escuela debe promover eventos académicos o trabajos de investigación de magistrados, y debe servir de fuente de consulta para la elaboración de concursos, o de medida para evaluar la calidad del trabajo judicial, y para la academia.

b. Con el diseño de una Escuela Judicial se permite agrupar bajo una única entidad, y bajo la misma orientación, una labor permanente de carácter académico que hoy está dispersa, y que se cumple con enormes deficiencias.

c. La Escuela Judicial está bajo el Gobierno y las políticas del Consejo Nacional de la Administración Judicial.

CAPÍTULO XI

RELACIÓN DEL PODER JUDICIAL Y LA RAMA EJECUTIVA

1. El Constituyente de 1991 no modernizó las previsiones sobre las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Judicial; se limitó a repetir, parcialmente, lo previsto en la Constitución de 1986, mandando a que aquélla prestará auxilio a ésta para que se hagan efectivas sus providencias.

Para la Comisión, este principio debe ser más explícito o amplio para comprender en las circunstancias actuales, más complejas, lo que se relaciona con la eficacia no sólo de las providencias sino de la jurisprudencia.

2. En esas condiciones, se hace necesario un texto constitucional más explícito para reafirmar la naturaleza del Estado de Derecho frente a corrientes ideológicas que exaltan el poder de la opinión pública en detrimento de las instituciones, al punto de admitir que otras autoridades públicas pueden discutir y aun desprestigiar las decisiones judiciales.

La profundización de la democracia ha creado un nuevo escenario frente al cual es necesario redefinir el papel del juez como figura pública y de la Administración de Justicia, pues a uno y otro no les basta lo afirmado en sus providencias; se hace indispensable que alguien se ocupe por el imaginario social que se derive de cómo se presentan ante la opinión pública sus actuaciones y decisiones. Se requiere la credibilidad en el juez como un supuesto ineludible de recuperación y aliento de la justicia. Y le corresponde a la sociedad imponer esa exigencia no de manera caprichosa sino acompañada de razón y entendimiento.

3. La Comisión considera que, en derredor del tema de la colaboración armónica, se debe agregar un inciso al artículo 201 de la Constitución Política, que identifique complementariamente mejor esa colaboración, con el siguiente texto:

ARTÍCULO 201. Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial:

- 1. Prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias.**
- 2. Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley, e informar al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad. En ningún caso estos indultos podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos respecto de los particulares.**
- 3. Acatar los fallos judiciales y disponer lo necesario para garantizar su cumplimiento.**

4. Algo más, la Constitución Política de 1991 consagró, en su artículo 1º, que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado como República democrática, participativa y pluralista. La Constitución, además, consagró un enfoque sistémico de la justicia pues definió que administran justicia, autoridades de la Rama Judicial, las autoridades administrativas, las comunidades indígenas, y los particulares de manera transitoria (Artículo 116). Así mismo, otras instituciones están relacionadas con el sector justicia, como por ejemplo, la Policía Nacional, el sistema penitenciario, el Ministerio Público, y el poder ejecutivo que tiene a su cargo el orden público, fomentar el acceso a la justicia, entre otros. También, la Constitución estableció como obligación del Gobierno Nacional en relación con la Rama Judicial que debe *“1. Prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias”*⁷⁹.

5. Pues bien, como se ha dicho con anterioridad, la concepción de un enfoque sistémico de la justicia no es únicamente colombiana. Varios países tienen Ministerios de Justicia, autoridades jurisdicciones administrativas en determinadas controversias, formas tradicionales de solución de conflictos, órganos independientes a las tres ramas del poder público vinculados con el sector justicia, entre otros. Adicionalmente, en algunos países se han establecido Comisiones nacionales para la coordinación de determinadas políticas del sector justicia, como por ejemplo, el proceso penal.

Este enfoque sistémico tiene como supuesto central: el profundo respeto por las funciones, competencias y la labor de las distintas autoridades que componen el sector justicia, así como, el acatamiento de las decisiones judiciales. No en vano, la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados recomendó en su misión a Colombia que: *“Los integrantes de los otros Poderes del Estado deben cumplir los fallos judiciales y abstenerse de toda invocación al no acatamiento de una sentencia así como de toda declaración conducente al descrédito o descalificación de Magistrados, jueces y abogados”*⁸⁰.

De esta manera, es claro que el enfoque sistémico de la justicia hace necesaria una coordinación entre las distintas instituciones y autoridades relacionadas con el sector; no obstante lo anterior, dicha coordinación debe partir del respeto entre las distintas autoridades, el acatamiento a las decisiones que éstas toman en el marco de sus funciones, y la prohibición de descalificar el trabajo de cada una de ellas.

⁷⁹ Constitución Política, Art. 201.

⁸⁰ Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados. Misión a Colombia”, Marzo 2010, Recomendación 88, C, ii.

CAPÍTULO XII

FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA ALTERNATIVA

1. En Colombia, la necesidad de fortalecer el acceso a la justicia de los ciudadanos llevó a la ampliación de las formas a través de las cuales se administra justicia en nuestro país. No en vano, la Constitución de 1991 (artículo 116) estableció que los particulares pueden administrar justicia de manera transitoria como jurados en materia penal, conciliadores o árbitros en derecho y en equidad. Además, la Constitución también fortaleció el acceso a la justicia a través de las jurisdicciones especiales de comunidades indígenas y la justicia de paz, siendo que estos últimos por disposición del artículo 247 pueden “resolver *en equidad conflictos individuales y comunitarios*”.

De esta manera, el Estado colombiano reconoció la necesidad de fortalecer la *justicia alternativa* como un instrumento encaminado a resolver los conflictos a través de herramientas distintas a la *administración de justicia tradicional*, sin disminuir la oferta de esta última. Dichos mecanismos involucran: la conciliación extrajudicial (preprocesal o durante el proceso) a través de conciliadores distintos a jueces que pueden fallar en derecho o en equidad; jueces de paz que tiene facultades para conciliar; y árbitros aunque ellos se acercan mucho más a los jueces. Es importante recalcar, que la conciliación se introdujo en nuestro país de manera decidida en 1991 con la expedición de la Ley 23 de 1991 pero dicha figura no era nueva en nuestro ordenamiento jurídico, pues el Código de Procedimiento Civil de 1970 había introducido la audiencia de conciliación en el proceso verbal, y una reforma en 1989 introdujo la audiencia del artículo 101 en los procesos ordinarios. Ahora bien, en 1991 se instauró la conciliación extra judicial como mecanismo para descongestionar los despachos judiciales, que ha sido ampliamente regulada a través de la Ley 446 de 1998 y 640 de 2001.

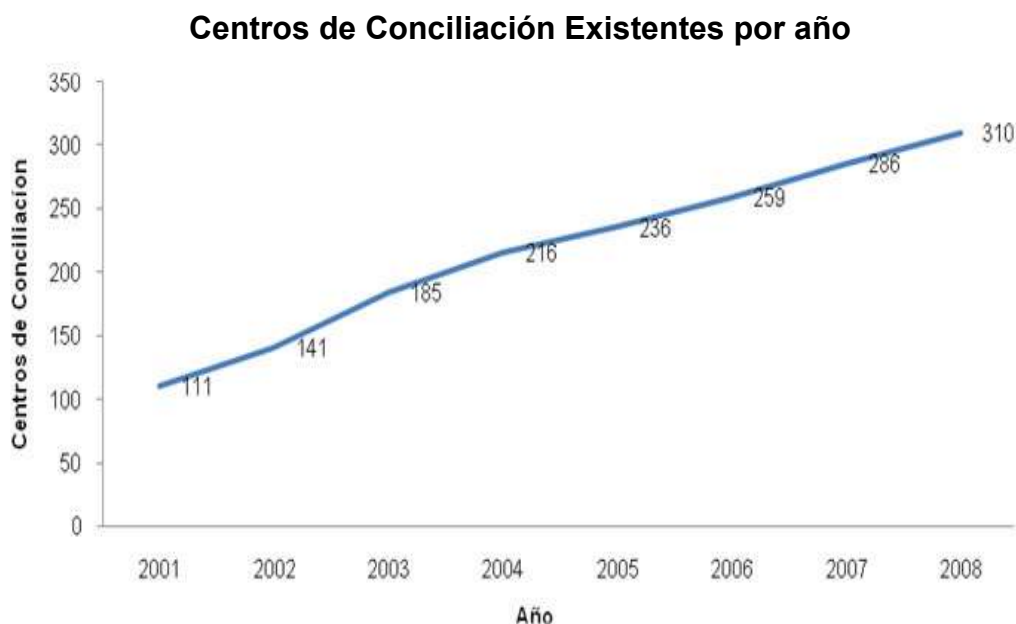
La alternatividad de la conciliación cuenta con el mandato del artículo 8 de la Ley 270 de 1996: la ley podrá establecer mecanismos diferentes para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados.

Sin duda, la Ley 640 de 2001 es un estatuto amplio de regulación de la conciliación en las dos clases que señala: la judicial y la extrajudicial, de acuerdo con el escenario en que se realiza, siendo judicial si es dentro del proceso y extrajudicial antes o por fuera del proceso. O en derecho o en equidad si se adelanta ante conciliadores que cumplen esa función o ante conciliadores en equidad.

Las materias que permiten la conciliación, en cuanto sean transigibles o desistibles, constituyen un dispositivo de autocomposición amplio de solución de conflictos, que bien entendido y aplicado puede servir para aliviar la carga de asuntos judiciales, si se tiene en cuenta que los conciliadores ejercen funciones jurisdiccionales, y que el acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada. Como expusiera la Corte Constitucional en sentencia de 037 de 1996: “Para esta Corporación, las formas alternativas de conflictos no sólo responden a los postulados constitucionales anteriormente descritos, sino que adicionalmente se constituyen en instrumentos de

trascendental significado para la descongestión de los despachos judiciales, problema que aqueja en forma grave y preocupante a la administración de justicia en el país. Adicionalmente, debe insistirse en que los mecanismos descritos se logra cumplir con los deberes fundamentales de que trata el artículo 95 superior, como es el caso de colaborar con el funcionamiento de la justicia (Núm. 5º.) y propender al logro y el mantenimiento de la paz (Núm. 6º.). Con todo, conviene puntualizar que el términos “asociados” que hace parte de la norma bajo examen incluye, además de los particulares, también a las entidades públicas”.

Se insiste, la conciliación es un mecanismo fundamental de la justicia alternativa, y tal vez por ello, existe un crecimiento de los centros de conciliación en Colombia en los últimos años. Por supuesto, más allá del aumento de la oferta, es necesario verificar la efectividad de este instrumento para constatar que, efectivamente, resuelve los conflictos y no es un mero trámite de procedibilidad en determinados procesos.



Fuente. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
Reporte sobre la Justicia en las Américas 2008 – 2009.
Datos. Programa Nacional de Conciliación

Como se anotó, las materias susceptibles de conciliación son aquellas que están autorizadas de manera expresa por la ley o que se pueden transigir o desistir, en el ámbito civil, penal, laboral, contencioso administrativo, de familia y agrario⁸¹. Los asuntos no conciliables son aquellos que se suscitan en derredor de los derechos

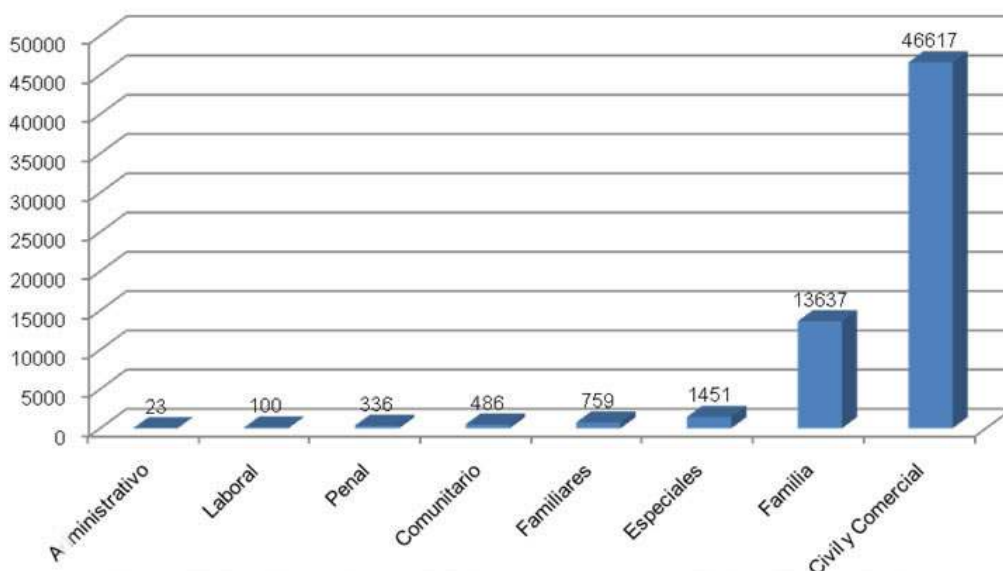
⁸¹ Colombia, Ley 446 de 1998, Art. 65; y Ley 640 de 2001, Art. 19.

fundamentales, normas de orden público, asuntos que comprometan las buenas costumbres, derechos ciertos, indiscutibles e irrenunciables.

La conciliación en derecho es realizada por un abogado conciliador que está capacitado en conciliación e inscrito y autorizado en el registro del Ministerio del Interior y de Justicia; y la segunda, es efectuada por cualquier persona mayor de edad que cumpla los requisitos para ello (postulado por organizaciones cívicas, que tiene capacitación en conciliación, entre otras) ⁸².

En 2008, los Centros de conciliación reportaron una gran mayoría de conciliaciones en las materias civiles y comerciales, seguido por asuntos de familia.

Conflictos Registrados en el SIC Enero – Diciembre de 2008.



Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
Reporte sobre la Justicia en las Américas 2008 – 2009.
Datos. Programa Nacional de Conciliación

Unos de los aspectos que resulta favorable para el desarrollo y acogida de la conciliación es la amplia determinación de funcionarios públicos, facultados por la Ley 640 de 2001 para conciliar, que hagan entre otros: la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Dirección del Instituto de Bienestar Familiar, la Dirección Nacional de Derecho de Autor, el Consejo Superior de la Judicatura, la Superintendencia de Sociedades y, además, los notarios.

La Comisión considera que debe estimularse el funcionamiento de los conciliadores en equidad de que trata el artículo 85 de la Ley 23 de 1991, pues la labor que desempeñan es cercana a la comunidad misma.

⁸² Véase: Ley 23 de 1991, entre otros.

Como se anotó, el Arbitraje, nacional e internacional, es otro de los mecanismos de solución de conflictos, en derecho, técnico o en equidad y bajo las formas de independiente, institucional y legal.

2. El Decreto 1818 de 1998 compiló todas la normatividad sobre el Arbitraje, convirtiéndose de esa manera en el estatuto rector de este mecanismo de solución de conflictos.

La utilización del Arbitraje no es de la magnitud que pueda servir para señalar que es un elemento de descongestión judicial; su utilización como mecanismo útil para dirimir controversias es limitada por la creencia de que es oneroso el servicio, aunque el resultado por tiempo pueda resultar favorable.

En la medida que en los contratos se pacte la cláusula compromisoria, la posibilidad de la utilización de este mecanismo será favorable para apoyar el acceso al servicio de justicia. Igualmente, en la medida en que la ley habilite el arbitraje forzoso, este mecanismo podrá ser potenciado.

3. La amigable composición es otra modalidad de mecanismo de solución de conflictos, tal como se consignaba en el Decreto 2279 de 1989, modificado por la Ley 446 de 1998 y compilado en el Decreto 1818 de 1998: cuando dos o más particulares delegan en un tercero la facultad de precisar, con fuerza vinculante para ellas, el estado, las partes y la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular.

Es indiscutible que la amigable composición también puede ayudar a la complementación de la actividad de los despachos judiciales en la medida en que las diferencias contractuales entre particulares puedan solucionarse por la intervención del amigable componedor, cuya decisión produce los efectos propios de la cosa juzgada en la transacción, sin la intervención de autoridad judicial alguna.

4. La Comisión recomienda que se deben divulgar, a mayor escala, las bondades de los métodos de solución de conflictos pues de la utilización de cada uno de ellos pueden construir un principio: que se lleve a la justicia los asuntos que no cuenten con arreglo por fuera de un proceso judicial.

También propone una reforma constitucional al artículo 116 para que se incluya el inciso cuarto que agregue que la ley también puede habilitar el uso del arbitraje y no sólo las partes:

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

CAPÍTULO XIII

LA DEFENSA JUDICIAL DE LA NACIÓN

A. Antecedentes y alcances

1. Se puede afirmar que la defensa judicial del Estado se deriva del artículo 90 de la Constitución Política que establece que el Estado puede generar daño antijurídico por el cual debe responder. Así, estableció que *“el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”*. Además, la Constitución dispone que los servidores públicos son responsables por omitir la Constitución y las leyes, así como, por la omisión o extralimitación en las funciones (Art. 6º), y que las leyes se encargarán de establecer su responsabilidad y la forma de hacerla efectiva (Art. 124).

2. El daño antijurídico se genera a partir de diversos actos y hechos jurídicos, entre ellos, la contratación estatal, la falta de asesoría jurídica, las dificultades que genera la producción normativa poco uniforme, las demandas por modificaciones a entidades estatales, entre otras. La defensa judicial del Estado ha sido regulada a través de distintas normas,⁸³ e incluso a través de un documento CONPES⁸⁴, siendo una de las más recientes aquella que establece la necesidad de fortalecer la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia para que desarrolle funciones de *“prevención del daño antijurídico, profesionalización de la defensa de los intereses litigiosos del Estado y la recuperación de los dineros que con ocasión de las conductas dolosas o gravemente culposas de sus funcionarios o ex funcionarios haya pagado el Estado, así como las de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a que se expone el Estado”*⁸⁵.

3. La defensa judicial del Estado puede surtirse a través de mecanismos judiciales y extra judiciales en instancias nacionales e internacionales. Los judiciales se surten a

⁸³ Véase, entre otras: Ley 23 de 1991 (Art. 65), Ley 446 de 1998, Código Contencioso Administrativo, Ley 393 de 1997, Ley 1285 de 2009, Decreto 1716 de 2009, entre otras. También véase: Directiva Presidencial No. 02 del 28 de febrero de 2003; Directiva Presidencial No. 01 del 30 de marzo de 2004; Directiva Presidencial No. 01 de 18 de febrero de 2005; Directiva Presidencial No. 02 del 11 de mayo de 2005; Directiva Presidencial No. 03 del 22 de mayo de 2009; Directiva Presidencial No. 04 del 22 de mayo de 2009; Directiva Presidencial No. 05 del 22 de mayo de 2009.

⁸⁴ Véase: CONPES 3250 de 2003. “Por medio del cual se fijaron acciones para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la Valoración de los Pasivos Contingentes”.

⁸⁵ Ley 790 de 2002, *“Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”*. Artículo 15.

nivel nacional principalmente ante la jurisdicción contencioso administrativa, mientras que las internacionales se surten ante distintas jurisdicciones (sistema interamericano de derechos humanos y corte internacional de justicia, por ejemplo). Los mecanismos extra judiciales consisten principalmente en el arbitramento y la conciliación. El primero, se pacta a través de una cláusula compromisoria en los contratos que celebra la administración pública, y el segundo, se ha convertido en un mecanismo vigoroso desde la última reforma a la ley de administración de justicia que la exige como requisito de procedibilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento de derecho, reparación directa y controversias contractuales⁸⁶, aunque esta figura ha estado regulada desde 1991 en esta materia⁸⁷.

4. En el marco de la experiencia comparada, algunos países, como por ejemplo Chile, tienen un organismo autónomo encargado de la defensa judicial del Estado. Este organismo tiene como misión “Defender, representar y asesorar jurídicamente al Estado de Chile, en sus intereses patrimoniales y no patrimoniales, contribuyendo a mantener el Estado de Derecho”⁸⁸.

De acuerdo con las cifras oficiales de la Contaduría General de la Nación, durante el 2007 se ejecutaron más de un billón ciento noventa y siete millones de pesos (\$1,197 billones) para el pago de conciliaciones y condenas derivadas de sentencias y laudos arbitrales, en las distintas entidades y organismos del nivel nacional y territorial. La entidad más demandada fue el Ministerio de Defensa Nacional (ejército, armada nacional, fuerza aérea, y policía)⁸⁹. Además, la Contraloría General de la República reportó que el “impacto fiscal de las demandas contra el Estado es de aproximadamente \$102 billones de pesos (pretensiones totales)” distribuidos de la siguiente manera⁹⁰:

- Orden Nacional: \$87 billones
- Orden Territorial: \$15 billones

Igualmente, la Contraloría reportó que en el nivel nacional, los sectores más representativos que fueron demandados, son: Defensa (\$33 billones), Infraestructura: (\$21 billones), y Minas y Energía: (\$15 billones), siendo las entidades más

⁸⁶ Ley 1285 de 2009, Artículo 13. “Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente: “Artículo 42A. *Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa*. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial”.

⁸⁷ Ley 23 de 1991, Art. 53 y siguientes.

⁸⁸ Véase: <http://www.cde.cl/portal>

⁸⁹ Véase: Procuraduría General de la Nación, En: http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2009/noticias_111.htm

⁹⁰ Contraloría General de la República, La problemática de las demandas contra el estado, foros: “Por una Colombia Bien Gobernada, 2008-2011”, Bogotá, 29 de septiembre de 2009. En: http://www.forssemana.com/doc/Doc-1856_2009101.pdf

representativas, el Ministerio de Minas, el Ministerio de Defensa, la Fiscalía, el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Comunicaciones. Pero como si esto fuera poco, la Contraloría reporta que las condenas del Estado colombiano en el sistema interamericano de derechos humanos, han ascendido ha US 25 millones de dólares⁹¹.

Por otra parte, la Contaduría General de la Nación mencionó que en promedio entre 2007 – 2009, en el nivel nacional, se gastó \$681.722.368.468 en litigios y mecanismos alternos de solución de conflictos; mientras que en el nivel territorial, fue \$18.560.432.677.

LITIGIOS Y DEMANDAS
NIVEL NACIONAL
2007 - 2009

Miles de pesos

Cód	Descripción Cuenta	2009	2008	2007	Promedio
0.3.75.03	SENTENCIAS Y CONCILIACIONES	2.061.623,00	9.762.901,00	134.578.864,00	40.797.729
2.4.60	CRÉDITOS JUDICIALES	1.026.377.341,00	1.023.996.583,00	783.356.261,00	944.576.720
2.4.60.02	SENTENCIAS	571.611.391,00	577.291.595,00	593.162.073,00	580.721.688
2.4.60.03	LAUDOS ARBITRALES Y CONCILIACIONES	44.083.793,00	40.025.850,00	24.093.127,00	36.067.590
2.4.60.90	OTROS CRÉDITOS JUDICIALES	410.692.217,00	406.579.139,00	166.101.061,00	327.787.472
2.7.10.05	LITIGIOS	7.474.135.884,00	6.570.243.727,00	6.747.172.807,00	6.930.517.406
9.1.20	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE	697.624.552.306,00	689.613.804.267,00	657.928.748.814,00	681.722.368.462
9.1.20.01	CIVILES	13.238.752.633,00	14.121.283.192,00	13.689.454.139,00	13.683.163.321
9.1.20.02	LABORALES	2.925.792.129,00	4.836.013.762,00	6.043.074.797,00	4.601.626.896
9.1.20.04	ADMINISTRATIVOS	679.512.568.783,00	669.127.962.016,00	637.002.250.992,00	661.880.927.260
9.1.20.05	OBLIGACIONES FISCALES	280.485.883,00	238.610.945,00	174.855.876,00	231.317.501
9.1.20.90	OTROS LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	1.866.952.878,00	1.289.934.352,00	1.019.113.220,00	1.325.333.483

Fuente. Contadora General de la Nación. Reconocimiento y revelación de los procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales, y embargos decretados y ejecutados sobre las cuentas bancarias.

⁹¹ Ibídem., pg. 13, 14 y 21.

**LITIGIOS Y DEMANDAS
NIVEL TERRITORIAL
2007 - 2009**

Miles de pesos

Código Cuenta	Descripción Cuenta	30-06-2009 -	31-12-2008 -	31-12-2007 -	Promedio
0.3.75.03	SENTENCIAS Y CONCILIACIONES	22.357.884,00	55.397.308,00	120.965.141,00	66.236.771
2.4.60	CRÉDITOS JUDICIALES	173.316.069,00	190.643.918,00	209.591.409,00	191.183.799
2.4.60.02	SENTENCIAS	139.653.266,00	155.022.412,00	169.717.554,00	154.464.410
2.4.60.03	LAUDOS ARBITRALES Y CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES	31.631.806,00	31.754.563,00	37.087.420,00	33.491.196
2.4.60.90	OTROS CRÉDITOS JUDICIALES	3.031.199,00	3.866.943,00	2.798.435,00	3.228.192
2.7.10.05	LITIGIOS	942.069.825,00	1.314.139.235,00	1.142.460.610,00	1.132.889.890
9.1.20	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	25.767.539.354,00	16.645.070.233,00	13.268.688.443,00	18.560.432.677
9.1.20.01	CIVILES	699.401.840,00	619.395.909,00	648.212.169,00	655.666.536
9.1.20.02	LABORALES	1.337.619.053,00	1.361.368.474,00	1.359.635.094,00	1.352.873.874
9.1.20.04	ADMINISTRATIVOS	21.334.489.602,00	11.769.015.744,00	9.620.839.258,00	14.241.481.535
9.1.20.05	OBLIGACIONES FISCALES	89.664.236,00	162.339.218,00	111.250.140,00	121.084.531
9.1.20.90	OTROS LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	2.306.365.823,00	2.732.960.988,00	1.528.651.792,00	2.189.326.201

Fuente. Contadora General de la Nación. Reconocimiento y revelación de los procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales, y embargos decretados y ejecutados sobre las cuentas bancarias.

5. En verdad, históricamente, a partir del Estado de Derecho, quedó definida, en los ordenamientos, la responsabilidad de la Administración por el ejercicio del poder. El desarrollo de los sistemas procesales entregó al juez la competencia para que, en la decisión propia de administrar justicia, decretara la realidad jurídica de las imputaciones, la responsabilidad y el restablecimiento del derecho y las consecuencias indemnizatorias que correspondieran según las previsiones legales.

La solución jurisdiccional así planteada, no se oponía a la tradicional formula transaccional para arreglar los conflictos. Todo ello se reguló, bajo la influencia de diferentes escuelas y con el respeto de las estructuras propias de las familias del derecho, ante todo la continental europea a la que pertenecemos. El sistema de derecho administrativo de edificó para cumplir con esa labor que ha realizado con reconocido éxito.

Lo anterior significa que al ejercicio del poder público, a la imposición unilateral de la voluntad estatal y a las potestades relacionadas con la eficacia de las actuaciones, como la autotutela, corresponde necesariamente la obligación de responder si se causa el daño antijurídico o si se menguan los derechos con decisiones plenamente legales que, sin embargo, el gobernado no tiene por qué soportar ya que se rompería la equidad, principio esencial de convivencia en un sistema de poder constitucionalizado.

Con semejantes avances se determinó, pues, que los Estados deban responder según lo sentencie el juez en ejercicio del control de la legalidad, resultó imprescindible que los funcionarios atendieran los procesos judiciales donde se debatía la validez de los actos cuestionados por los ciudadanos afectados. Esto obligó, primero, a contar con estrategias para la gestión de los procesos específicos y con abogados poseedores de la maestría suficiente en estos manejos. Toda improvisación en uno de esos dos elementos conducirá al éxito de las pretensiones del demandante.

6. Al mismo tiempo, la definición de responsabilidades por el juez se aplica no sólo al Estado demandado, sino que éste, en cuanto posee las virtudes de la persona o ser un centro de imputación del orden jurídico, puede ocupar la parte legitimada para la posición activa y demandar a quien incurra en las hipótesis que marcan su responsabilidad y afectan los derechos del Estado y de las demás entidades de derecho público. El Estado actor obliga, por lo tanto, al diseño de estrategias y a la mejor capacidad profesional para su atención en los procesos que deba promover.

Para ejercer las acciones que consagra la ley o defender sus actuaciones, las políticas oficiales han de considerar otras posibilidades en orden a reducir las faltas que comprometan esa responsabilidad oficial. Éstas atañen a la actuación previa al acto, hecho, actuación u operación que produce la disminución del derecho del ciudadano. Se debe pensar que si una gestión administrativa se adelanta con extrema observancia de la legalidad y con el estudio de todas sus consecuencias, desde las previstas en la ley hasta aquellas que objetivamente se producen y sólo se pueden analizar con la óptica de la conveniencia; la consecuencia lógica es que el riesgo de una condena será ínfimo o inexistente.

7. Se trata de una racionalización del proceso de producción de las decisiones administrativas, que corre a contrapelo de aquellas que se imponen por la sola y arbitraria conveniencia política, en la mayoría de las veces incentivada por el interés personal del servidor público. Se combinan, pues, los factores clásicos de la productividad: la eficiencia y la eficacia. Al reducir riesgos y costos en las actuaciones se tendrá un adecuado y óptimo empleo del talento humano, de los recursos tecnológicos y científicos, del conocimiento y de los demás factores de producción en el dominio del poder público.

Allí mismo se observa que el resultado de las actuaciones será eficaz. La medida tendrá efectos favorables y logrará el cometido previsto. No se llegará a soluciones inútiles, llenas posiblemente de posibilidades mediáticas o de relumbrones pasajeros para la imagen del personaje autor de determinaciones inútiles y peligrosamente causantes de daños significativos que conducen a demandas insalvables.

Lo anterior armoniza con propuestas suficientemente discutidas en estos campos. La primera, es la utilización correcta de los procedimientos administrativos y sus controles como el de la vía gubernativa. Este mecanismo se creó para que la Administración tuviera la posibilidad de, al rever su actuación, enmendar cualquier error que evite, con racionalidad y justicia, las consecuencias de sentencias desfavorables. De paso se colabora en la descongestión judicial. Una actitud contraria a esta regla es la de mantener

tercamente decisiones, simplemente para no reconocer errores, o de evitar temerosamente sanciones que no llegarán porque para eso se estableció tal posibilidad de rectificación.

8. Se puede concluir que una abogacía incluye la concepción amplia en el asunto de la defensa de los intereses del Estado. No se puede reducir el trabajo de la abogacía del Estado, a responder e impugnar las demandas que se formulen contra la Nación y sus diversas clases de entes. En su orden se debe indicar que las más importantes medidas son las que previenen los daños a los gobernados y, después, las propias de las estrategias que se usan en la solución de los problemas dentro del dominio del proceso judicial.

Se requiere, por lo tanto, la construcción de una política que la abogacía del Estado adopte, con capacidad vinculatoria, para las distintas instancias de la Nación. Entonces, se tiene que examinar los mecanismos institucionales que sean aptos para el logro de tales fines.

9. Todo lo anterior lleva a proponer la creación de un Centro de Responsabilidad y Competencia para la atención, eficacia y defensa de los derechos de la Nación y de las entidades públicas nacionales descentralizadas y de la legalidad en las actuaciones, operaciones y actividades materiales de la Administración. Esta propuesta, establecida mediante ley del Congreso, se precisa así:

B. Departamento Administrativo de la Abogacía del Estado. El Abogado General de la Nación

1. Se trata de una entidad con la estructura y régimen de un departamento administrativo, dependiente de la Presidencia de la República dirigido por el Abogado General de la Nación Colombiana, con atribuciones preferentes para ser apoderado judicial de la Nación en todos los procesos judiciales que a su juicio deban ser conducidos por su despacho.

Podrá, según el manejo de los asuntos, sustituir el poder respectivo en los abogados que tenga en la planta de personal para ese trabajo.

Igualmente podrá intervenir en la gestión de los procedimientos administrativos de todo orden con el objetivo de que sean ajustados a la ley y con ello se prevenga cualquier conflicto futuro.

Como quiera que el Departamento sería dependencia de la Nación, el Presidente de la República designaría su Director considerando la especialidad, experiencia y formación profesional adecuadas a este trabajo.

C. Ámbito de actividad.

1. La Abogacía de la Nación, además de representarla judicial y extrajudicialmente en aquellos casos que seleccione discrecionalmente, podrá asistir a los establecimientos públicos descentralizados del orden nacional en la definición de la estrategia judicial y en la orientación de las actuaciones administrativas que considere conveniente. La relación con estos entes se establece por medio del amparo que el Gobierno central tiene en cada uno de ellos.

Los departamentos, municipios y demás entes regionales recibirían la asistencia del Abogado General y, si así se determinare, según la ley y los reglamentos, podrá asumir su representación judicial.

D. Estructura del Departamento

1. El Departamento que se crea, contará con una estructura similar a los demás que ya existen pero se organizará una junta o comité de abogados profesionales expertos en el manejo de actuaciones administrativas y de procesos judiciales, para dar la asistencia jurídica que sea requerida. Estos abogados serán contratados especialmente para cada asunto que por su importancia se sometan al examen de esa junta o comité.

El Departamento podrá tener subdirecciones especializadas en las principales áreas de responsabilidad de la Nación, los entes nacionales descentralizados, los departamentos y los municipios.

CAPÍTULO XIV

INTERVENCIÓN DE LA RAMA JUDICIAL EN ELECCIONES DE FUNCIONARIOS DE OTROS ÓRGANOS DEL ESTADO

1. La Constitución colombiana contiene diversas disposiciones que establecen facultades electorales en cabeza de los miembros de la Rama Judicial. Se pueden identificar facultades de nominación y nombramiento de funcionarios del Estado, que no pertenecen a la Rama Judicial.

En materia de Altas Cortes, la Constitución y la ley estatutaria de administración de justicia consagran las siguientes competencias en los procesos de elección de funcionarios:

Corte Suprema de Justicia	Consejo de Estado	Corte Constitucional
-Su presidente participa en la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, previo concurso público (Art. 266; Ley 1134/07)	-Su presidente participa en la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, previo concurso público (Art. 266; Ley 1134/07)	-Su presidente participa en la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, previo concurso público (Art. 266; Ley 1134/07)
-Propone al Congreso uno de los miembros de la terna de aspirantes para el cargo de Contralor General de la República (Art. 267)	-Propone al Congreso uno de los miembros de la terna de aspirantes para el cargo de Contralor General de la República (Art. 267)	-Propone al Congreso uno de los miembros de la terna de aspirantes para el cargo de Contralor General de la República (Art. 267)
-Envía al Consejo de Estado la terna de candidatos para el cargo de Auditor General de la República (Art. 274)	-Elige al Auditor General de la República (Art. 274; Ley 270, art. 35)	
-Propone al Senado uno de los miembros de la terna de aspirantes para el cargo de Procurador General de la Nación (Art. 276)	-Propone al Senado uno de los miembros de la terna de aspirantes para el cargo de Procurador General de la Nación (Art. 276)	

Pertinente anotar que la elección directa a cargo de las Altas Cortes, procede para el Auditor General de la República -la cual realiza el Consejo de Estado, a partir de una terna enviada por la Corte Suprema de Justicia-, y para el Registrador Nacional del Estado Civil, previo concurso de méritos. En los demás procesos, la participación de las Cortes se da mediante la nominación de candidatos, para que sea la Rama Legislativa quien haga los nombramientos.

2. Desde la perspectiva territorial, se observa que los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales nominan a dos de los candidatos que conforman las ternas para el cargo de Contralores Departamentales, mientras que los Tribunales Administrativos nominan al candidato restante de dichas ternas. La elección es llevada a cabo por las Asambleas Departamentales.

3. La participación de la Rama Judicial en la elección de funcionarios que no pertenecen a la misma, ha sido objeto de críticas por cuanto constituye una función que se sustrae del carácter jurisdiccional, que constituye la regla general de la actuación de los Magistrados. Si bien existen algunas labores administrativas en cabeza de estos funcionarios, los procesos de nominación de candidatos para cargos como Contralor, contienen un claro componente político que en ocasiones ha distorsionado la esencia de su labor: la administración de justicia⁹².

4. En el derecho comparado, al examinar casos de cómo los de México, Chile, Uruguay, Costa Rica, Argentina, España y Francia, se encuentra que a la Rama Judicial le corresponde un papel marginal en la elección de funcionarios del Estado. En su mayoría, se trata de intervenciones para elegir miembros de cuerpos colegiados.

Es así como en Chile, la Corte Suprema elige tres de los miembros del Tribunal Constitucional⁹³, así como a los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones. Del mismo modo, la Corte Suprema propone una lista de cinco candidatos al Presidente de la República, para que este último elija al Fiscal Nacional⁹⁴. En Costa Rica, la Corte Suprema de Justicia nombra a los miembros del Tribunal Supremo de Elecciones. En casos como el mexicano, argentino y uruguayo ni siquiera existen disposiciones constitucionales en las cuales se consagre la participación de la Rama Judicial en la elección de funcionarios que no pertenezcan a la Rama. Finalmente, en España el Consejo General del Poder Judicial propone al Rey para su nombramiento, a dos de los doce miembros que componen el Tribunal Constitucional⁹⁵; mientras que en Francia no existen disposiciones constitucionales que consagren funciones electorales de la Rama Judicial frente a funcionarios del Estado.

5. Si se tienen en cuenta estas reflexiones, debe, en principio, reconsiderarse la participación de la Rama Judicial en la elección de funcionarios que no pertenezcan a esta división del poder público. Si bien la existencia de estas atribuciones se justifica

⁹² En este sentido, es valiosa la declaración hecha por el Auditor General de la República, Iván Darío Gómez, para el periódico El Tiempo, el pasado 28 de diciembre. El funcionario criticó el sistema de elección de los Contralores departamentales, identificándolo como causa de los escándalos que rodean estas entidades. Concluyó que “el primer trofeo que se cobran las mayorías políticas es la contraloría local. Tristemente se puede decir que los contralores independientes, aunque los hay, son la excepción”. El Tiempo, Redacción Justicia, lunes 28 de diciembre de 2009.

⁹³ A diferencia del caso colombiano, el Tribunal Constitucional de Chile no pertenece a la Rama Judicial de dicho país.

⁹⁴ La Fiscalía Nacional tampoco pertenece a la Rama Judicial de Chile.

⁹⁵ Al igual que en el caso chileno, en España el Tribunal Constitucional se encuentra por fuera de la Rama Judicial.

bajo la elaboración de un esquema de frenos y contrapesos entre las Ramas del Poder Público, es importante con todo reflexionar sobre si el ejercicio de estas funciones sigue resultando conveniente para el funcionamiento de las Altas Cortes y Tribunales.

Lo que sí está claro para la Comisión es que no han sido pocos los reclamos sobre posibles deficiencias en la designación de los contralores territoriales. De esta forma, tanto estas instituciones como quienes participan en la elección de sus funcionarios -es decir, los tribunales-, resultan perjudicados ante la opinión pública. Más aún: la postulación de candidatos para las contralorías departamentales, distritales y municipales por parte de los Tribunales Superiores de Distrito y Administrativos ha resultado pernicioso por el alto contenido político que se le imprime a ese proceso. Por eso, la Comisión recomienda que se elimine de la Constitución Política, artículo 272, la facultad de los tribunales, superior y contencioso administrativo, de formular candidatos para las contralorías departamentales, distritales y municipales.

6. La Comisión sugiere reflexionar sobre la experiencia de la participación de las Cortes en la elección del Auditor General de la Nación, Contralor General de la República y el Registrador Nacional. Y en todo caso, recomienda mantener la participación de la Rama Judicial en la elección del Fiscal General de la Nación y el Procurador General de la Nación.

7. Finalmente, se encuentra que a esta situación contribuye la inexistencia de reglamentos en los procesos de selección, los cuáles establezcan criterios objetivos y claros que garanticen la imposibilidad de designar funcionarios que no resulten idóneos, mediante criterios eminentemente políticos.

CAPÍTULO XV

RELACIÓN DE LA RAMA JUDICIAL CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1. La libertad de expresión supone la difusión del saber y la concesión de ventajas del entendimiento para una buena gestión en todos los frentes de las actividades sociales.

Con la Constitución de 1991 se buscó entregar un componente amplio del derecho a la expresión libre y la difusión del pensamiento y opiniones, de informar y ser informado de manera veraz e imparcial, dejando a los medios masivos de comunicación la responsabilidad social correspondiente y con la garantía del derecho a la rectificación. Como la Declaración Universal de los Derechos Humanos - artículo 19 -: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, el de difundirlas, sin limitación a fronteras, por cualquier medio de expresión”*.

2. En esa dirección, los medios de comunicación, como vehículos del derecho de los ciudadanos a ser informados, tienen la libertad para acceder a las fuentes, denunciar irregularidades, expresar sus opiniones, pero, para cumplir esta labor, sin competir con la función judicial ni interferir en sus investigaciones, ni convertirse en fuente de presión externa. Deben quedar claramente consignados en los Códigos de Ética de cada medio los límites que se derivan de la regla según la cual a ellos les corresponde informar más no juzgar.

Entonces la responsabilidad del comunicador masivo es la de asumir el compromiso social de divulgar las informaciones, para el bien de la comunidad, de manera veraz e imparcial, sin acomodamiento a circunstancias personales o de grupo y dentro de los límites del Estado Social de Derecho. Por eso, consagra el artículo 73 de la Constitución Política el principio de independencia responsable: “La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional”.

No hay ley de información que sirva, ni se alcanza la libertad, sin la buena fe del periodista y sin una profunda convicción ética de su parte.

Dijo la Corte Constitucional en sentencia de tutela de 15 de febrero de 1993: *“La libertad de prensa en Colombia, como se ha dicho, no es absoluta porque ella apareja la responsabilidad social. La información y la noticia deben ser veraces e imparciales, es decir, guardar conformidad con los hechos y acontecimientos relatados y por ello la prensa debe ser garantía de que a través de la información que ofrece a la colectividad no se vayan a violentar los derechos fundamentales de la honra, del bien nombre y la intimidad de las personas”*.

3. En ese marco de responsabilidad social de los periodistas, pertinente formular claras recomendaciones relativas al carácter público de la función judicial y la publicidad de sus determinaciones.

La democracia exige que las decisiones judiciales sean ampliamente conocidas a través de información imparcial y veraz; al poder judicial no le basta cumplir con su labor sino que debe asegurarse que a ésta corresponda un adecuado imaginario social.

Las razones y las decisiones judiciales son las que están contenidas en las sentencias, sin perjuicio de que, según los reglamentos de cada Corporación o autoridad judicial, estas pueden ser ilustradas en foros o por los medios de comunicación, como oportunidad para reafirmar la dignidad de la justicia y dar prueba de imparcialidad, expresándose solo por razón de su investidura, de una autoridad que decide mas no debate, que ensaña a partir de la providencia, evitando los criterios personales, la polémica y la promoción personal.

Los medios de comunicación deben asumir el compromiso de hacer el cubrimiento de las actuaciones y decisiones judiciales, bajo la regla de que a ellos les corresponde informar y a los jueces juzgar.

Los medios de comunicación no deben competir con los jueces cuando establecen cómo sucedieron los hechos, o determinan la entidad del daño, o cómo se resuelven los intereses en conflicto; sus investigaciones deben concluir en la denuncia de los hechos a las autoridades correspondientes.

Los medios de comunicación, a través de las noticias, no deben descalificar la administración de justicia contraponiéndole a las decisiones judiciales sus propias fuentes, o sus valoraciones probatorias, o sus juicios de culpabilidad o inocencia, ello sin perjuicio de denunciar las irregularidades o la venalidad de los jueces que pudieron interferir en la recta administración de justicia.

Precisamente, corresponde a los columnistas de opinión ilustrar a la comunidad, sobre las argumentaciones judiciales asintiendo o desintiendo de ellas, aún promoviendo el debate sobre las consecuencias de las decisiones judiciales.

4. Y para que se cumpla siempre el principio: la prensa es el espejo de la sociedad y, para que ello se aprecie y trascienda, debe permanecer limpio, y así hacer brillar la libertad y la paz.

CAPÍTULO XVI LOS TEXTOS DE REFORMAS Y RECOMENDACIONES

A. Propuesta de textos normativos reformatórios de la Constitución Política

De conformidad con lo mencionado a lo largo del documento, a continuación se resumen las propuestas de reforma constitucional requeridas para implementar las recomendaciones realizadas por la Comisión de Reforma a la Justicia.

TEMA	TEXTOS PROPUESTOS POR LA COMISIÓN DE REFORMA A LA JUSTICIA	TEXTOS ACTUALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991
Acción de tutela	ARTICULO 86. <u>Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.</u> <u>La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.</u> <u>Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.</u> <u>En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.</u> <u>La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.</u>	ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

	<u>Propuestas de Parágrafo para discusión sobre modificación a la acción de tutela. PARÁGRAFO ART. 86.</u> a) <u>“No procederá la acción de tutela contra providencias de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado por concepto de apreciación probatoria o de aplicación o interpretación de la ley; sólo procederá por grave violación del derecho fundamental del debido proceso en que incurra la respectiva corporación en el trámite del recurso o del proceso. Esta acción deberá interponerse ante la misma corporación. Las acciones de tutela que fueren denegadas por improcedentes, por las causales previstas en este artículo, se rechazarán de plano mediante auto que no será objeto de revisión por la Corte Constitucional”.</u> b) <u>“La acción de tutela contra las sentencias de las Altas Cortes sólo será procedente ante la Sala o Sección de la misma Corporación que indique su reglamento, dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria, y el fallo definitivo que se profiera no será revisable por ninguna autoridad”.</u> c) <u>Contra las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, que carezcan de otro recurso efectivo, sólo procederá el recurso de anulación ante la misma Corporación, de acuerdo con lo establecido en su reglamento, por violación constitucional de los derechos fundamentales y de la jurisprudencia que legalmente resulte obligatoria para el caso. Dicho recurso deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su expedición y será resuelto incidentalmente previo concepto de la Corte Constitucional, que podrá ser emitido, cuando lo estime pertinente, dentro de los diez (10) días</u>	En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.
--	---	---

	<u>siguientes al recibo de su comunicación</u> <u>Parágrafo: En los casos en que excepcionalmente procede la tutela contra providencias judiciales, la acción correspondiente deberá promoverse por conducto de abogado, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la respectiva decisión, siempre que se encuentren agotados los mecanismos ordinarios de defensa judicial, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable.</u>	
Transformación del Consejo Superior de la Judicatura en el Consejo Nacional de la Administración de Justicia	<u>ARTÍCULO 116.</u> La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional, en materias precisas, a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, <u>no les será permitido investigar ni juzgar delitos.</u> Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes <u>o por la ley</u> para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. <u>Parágrafo Primero. Los conflictos de competencia entre jurisdicciones, no asignados especialmente, serán dirimidos por una sala de conflictos integrada por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.</u> <u>Parágrafo Segundo Transitorio. La Fiscalía General de la Nación administra justicia en los procesos regulados por la Ley 600 de 2000.</u>	Artículo 116: La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Iniciativa Legislativa	ARTICULO 156. La Corte Constitucional, el <u>Consejo Nacional de la Administración Judicial</u>, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.	ARTICULO 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.
Conocimiento de acusaciones penales contra magistrados Altas Cortes	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 los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del <u>Consejo Nacional de la Administración Judicial</u> y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.	ARTICULO 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 los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.
Conocimiento de acusaciones penales contra magistrados Altas Cortes	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, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del <u>Consejo Nacional de la Administración Judicial</u>, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación. 4. Conocer de las denuncias y quejas que ante	ARTICULO 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, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados

	ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado. 5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.	del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación. 4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado. 5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.
Régimen de inhabilidades de los Magistrados de Altas Cortes	ARTÍCULO 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos. No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1,4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, <u>miembro del Consejo Nacional de la Administración Judicial</u>, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un	ARTICULO 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos. No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes. PARÁGRAFO TRANSITORIO.

	nuevo período presidencial.	Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.
Relación armónica entre la rama ejecutiva y la Rama Judicial	ARTICULO 201. Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial: 1. Prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias. 2. Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley, e informar al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad. En ningún caso estos indultos podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos respecto de los particulares. 3. <u>Acatar los fallos judiciales y disponer lo necesario para garantizar su cumplimiento.</u>	ARTICULO 201. Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial: 1. Prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias. 2. Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley, e informar al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad. En ningún caso estos indultos podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos respecto de los particulares.
Papel de la jurisprudencia.	ARTÍCULO 230. <u>Los jueces en sus providencias están sometidos a la Constitución y la ley.</u> <u>La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, en lo de su competencia, deberá ser considerada y acatada por jueces y magistrados, quienes, según el caso, podrán apartarse de dicha jurisprudencia, exponiendo, de manera expresa y clara los motivos que justifiquen tal separación.</u> <u>Las demás autoridades públicas deberán aplicar la doctrina jurisprudencial respectiva, so pena de la imposición de las sanciones que establezca la ley.</u> <u>La equidad, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios complementarios de la actividad judicial.</u>	Artículo 230: Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

Elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado	ARTICULO 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán <u>elegidos</u> por la respectiva Corporación. <u>Los aspirantes inscritos ante ellas serán oídos en audiencia pública.</u>	ARTÍCULO 231: Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva corporación, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura.
Requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional	ARTICULO 232. Para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere: 1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. 2. Ser abogado. 3. No haber sido condenado por sentencia judicial o penal privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 4. Haber desempeñado, durante <u>quince años</u>, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Parágrafo. Para ser Magistrado de estas Corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.	Artículo 232: Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere : 1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. 2. Ser abogado. 3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 4. Haber desempeñado, durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. PARAGRAFO. Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.
Período de los Magistrados de las Altas Cortes	Artículo 233. Los Magistrados del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos para un <u>periodo individual de doce años</u>, no podrán ser reelegidos y permanecerán en ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a <u>edad de retiro forzoso de 70 años</u>. Parágrafo Transitorio. <u>Tanto el período como la edad de retiro forzoso se aplicarán</u>	Artículo 233: Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para un período de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

	<u>únicamente a los Magistrados que se elijan a partir de la vigencia de esta reforma.</u>	
Atribuciones de la Corte Suprema de Justicia en materia disciplinaria	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 les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3. 3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso. 4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen. 5. 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. 6. <u>Conocer de los asuntos disciplinarios de los magistrados del Consejo de Estado, del Fiscal General, y del Procurador General cuando haya sido postulado por el Consejo de Estado o por el Presidente de la República.</u> 7. <u>Dirimir los conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción penal militar, así como, entre la ordinaria y las especiales.</u>	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 les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3. 3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso. 4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen. 5. 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. 6. Darse su propio reglamento.

	8. Darse su propio reglamento. 9. Las demás atribuciones que señale la ley.	7. Las demás atribuciones que señale la ley.
Atribuciones del Consejo de Estado en materia disciplinaria	ARTÍCULO 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: - Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley. - Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional. - Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado. - Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley. - Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley. <u>Conocer de los asuntos disciplinarios de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Miembros permanentes del Consejo Nacional de la Administración Judicial y del Procurador General cuando haya sido postulado por la Corte Suprema de Justicia.</u> <u>Dirimir los conflictos de competencia entre la jurisdicción contencioso administrativa y las jurisdicciones especiales.</u> - Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley. - Darse su propio reglamento y ejercer las	Artículo 237: Son atribuciones del Consejo de Estado: - Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley. - Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional. - Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado. - Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley. - Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley. - Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. - Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.

	demás funciones que determine la ley.	
Período de los Magistrados de la Corte Constitucional	ARTÍCULO 239. La Corte Constitucional tendrá el número impar de miembros que determine la ley. En su integración se atenderá el criterio de designación de magistrados pertenecientes a diversas especialidades del Derecho. Los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para <u>períodos individuales de doce años</u>, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Los Magistrados de la Corte Constitucional no podrán ser reelegidos. <u>Parágrafo Transitorio. Este período se aplicará únicamente a los Magistrados que se designen a partir de la vigencia de esta reforma.</u>	Artículo 239: La Corte Constitucional tendrá el número impar de miembros que determine la ley. En su integración se atenderá el criterio de designación de magistrados pertenecientes a diversas especialidades del Derecho. Los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Los Magistrados de la Corte Constitucional no podrán ser reelegidos.
Régimen de incompatibilidades de las personas que fungieron como Magistrados de Altas Cortes	ARTICULO 245. El gobierno no podrá conferir empleo <u>ni postular</u> a cargo alguno a los Magistrados <u>de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro del año siguiente a su retiro.</u> <u>Tampoco podrán ser elegidos a cargos de elección popular durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro de los dos años siguientes a su retiro.</u>	Artículo 245: El Gobierno no podrá conferir empleo a los Magistrados de la Corte Constitucional durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro del año siguiente a su retiro.

Elección del Fiscal General de la Nación	ARTÍCULO 249. La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales Delegados y los demás funcionarios que determine la ley. <u>El Fiscal General de la Nación será por el Presidente de la República para un período individual de cinco años de una lista de seis candidatos enviada por la Corte Suprema de Justicia y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no encontrarse en la edad de retiro forzoso de 70 años.</u> La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal. <u>Parágrafo Primero. El Fiscal General no podrá ser elegido para empleos de elección popular, durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro de los dos años siguientes a su retiro.</u> <u>Parágrafo Segundo Transitorio. Tanto el período como la edad de retiro forzoso se aplicarán únicamente a los Magistrados que se elijan a partir de la vigencia de esta reforma.</u>	Artículo 249: La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley. El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.
Modificación al rol de la Procuraduría General de la Nación en los procesos penales.	ARTICULO 250. La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querella o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos	Artículo 250: La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querella o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la

	cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá: 1. <u>Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.</u> <u>El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función.</u> 2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. <u>En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control previo respectivo.</u> 3. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello. 4. Presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, con inmediación de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías. 5. Solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar. 6. Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.	aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá: 1. Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas. El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función. 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. 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
--	--	---

	7. Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa. 8. Dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley. 9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley. El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional. En el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General o sus delegados deberán suministrar, por conducto del juez de conocimiento, todos los elementos probatorios e informaciones de que tenga noticia, incluidos los que le sean favorables al procesado.	tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. 3. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello. 4. Presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, con intermediación de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías. 5. Solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar. 6. Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito. 7. Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa. 8. Dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía
--	--	---

		Nacional y los demás organismos que señale la ley. 9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley. El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional. En el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General o sus delegados deberán suministrar, por conducto del juez de conocimiento, todos los elementos probatorios e informaciones de que tenga noticia incluidos los que le sean favorables al procesado. Parágrafo. La Procuraduría General de la Nación continuará cumpliendo en el nuevo sistema de indagación, investigación y juzgamiento penal, las funciones contempladas en el artículo 277 de la Constitución Nacional.
Eliminación de la asimilación del concepto de autonomía judicial a "autonomía" de los fiscales	ARTICULO 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación: 1. Investigar y acusar, <u>directamente o a través de los Fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia</u>, a los servidores <u>públicos</u> que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución. 2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia. 3. Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba adoptar. 4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.	Artículo 251: Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación: 1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución. 2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia. 3. Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y

	5. Otorgar, atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación. 6. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.	la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley. 4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto. 5. Otorgar, atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación. 6. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.
Diseño del Consejo Nacional de Administración Judicial, Escuela judicial, y fijación de un porcentaje del presupuesto nacional para la Rama Judicial	<u>Artículo 254. La administración de la Rama Judicial estará a cargo del Consejo Nacional de la Administración Judicial, integrado por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y por tres Miembros nombrados, uno por cada una de dichas corporaciones para un periodo individual de cuatro años, reelegibles por una sola vez.</u> <u>El Consejo Nacional de Administración Judicial será un órgano de gobierno, planificación, regulación y control de la ejecución de las políticas de la Rama Judicial.</u> <u>El Consejo tendrá una Dirección General de la Administración Judicial y una Escuela Judicial.</u> <u>La Dirección General de la Administración Judicial es la encargada de ejecutar las actividades administrativas de la Rama Judicial, con las funciones, políticas y decisiones impartidas por el Consejo Nacional de la</u>	Artículo 254: El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas: 1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado. 2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley.

	<u>Administración Judicial.</u> <u>La Escuela Judicial es la encargada de la formación, capacitación y actualización de los servidores de la Rama Judicial, y de apoyo a la carrera judicial, de acuerdo con las funciones, políticas y decisiones impartidas por el Consejo. Nacional de la Administración Judicial.</u> <u>Parágrafo. La Administración de la Rama Judicial es autónoma. Para garantizar la autonomía se destinará anualmente en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente no inferior al 2,5% del presupuesto nacional, y en ningún caso el monto podrá ser desmejorado. Este porcentaje es independiente del presupuesto de la Fiscalía.</u>	
Requisitos para ser miembro del Consejo Nacional de Administración Judicial	<u>Artículo 255. Para ser miembro del Consejo Nacional de la Administración Judicial, diferente de los Presidentes de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia, se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener título de abogado o en ciencias económicas, financieras o de administración, y haber ejercido la respectiva profesión con buen crédito durante quince años.</u>	Artículo 255: Para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta y cinco años; tener título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años con buen crédito. Los miembros del Consejo no podrán ser escogidos entre los magistrados de las mismas corporaciones postulantes.
Funciones del Consejo Nacional de Administración Judicial	<u>Artículo 256. Corresponde al Consejo Nacional de la Administración Judicial las siguientes atribuciones y funciones:</u> <u>1. Adoptar las políticas públicas necesarias para la planificación, el gobierno, la gestión y la administración de la Rama Judicial y para la satisfacción de la prestación eficiente del servicio de justicia.</u> <u>2. Garantizar el eficiente funcionamiento del sistema judicial.</u> <u>3. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la</u>	Artículo 256: Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones: 1. Administrar la carrera judicial. 2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se

	<u>estructura administrativa y los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones de evaluación del desempeño, control disciplinario y gestión de los procesos judiciales.</u> <u>4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales y la vigilancia administrativa correspondiente y adoptar las medidas necesarias para la efectividad de la gestión.</u> <u>5. Administrar la carrera judicial.</u> <u>5. Elaborar las listas para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.</u> <u>6. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.</u> <u>7. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.</u> <u>8. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Nacional de la Administración Judicial no podrá establecer, a cargo del Tesoro, obligaciones que excedan del monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones.</u> <u>9. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y para superar la congestión judicial y propender por el efectivo acceso a la justicia y, así mismo, proferir los relacionados con la formación, promoción y capacitación de los funcionarios y empleados judiciales, con el bienestar y la seguridad de los servidores judiciales, con la organización de las funciones y trámites administrativos de los despachos judiciales.</u> <u>10. Reglamentar la Colegiatura Nacional de Abogados y elegir sus miembros.</u>	regirá por normas especiales. 3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley. 4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales. 5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso. 6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. 7. Las demás que señale la ley.
--	--	--

	<u>11. Designar el Director General de la Administración Judicial y al de la Escuela Judicial.</u> <u>12. Rendir un informe anual a la Nación de la gestión de la Rama Judicial</u> <u>13. Presentar proyectos de actos legislativos y de ley, relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.</u> <u>14. Dictar su propio reglamento.</u> <u>15. Las demás que señale la ley.</u>	
Sesión ampliada del Consejo Nacional de Administración judicial dos veces al año	ARTÍCULO 257. <u>Por lo menos dos veces al año sesionará el Consejo Nacional de la Administración Judicial con la asistencia obligatoria del Ministro de Justicia, del Ministro de Hacienda, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo, del Director General de Planeación, de dos funcionarios o empleados de la Rama Judicial, de un Delegado de las Jurisdicciones Especiales, de dos abogados designados por los Colegios de Abogados, un delegado de los Colegios de Notarios, con el fin de apoyar y asesorar a la Rama Judicial, articular las políticas del sector justicia y de servir de interlocutor con todas las ramas del poder público, de conformidad con el reglamento que expida el Consejo Nacional de la Administración Judicial.</u>	Artículo 257: Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones: 1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales. 2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales. 3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador. 4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos

		y procedimentales. 5. Las demás que señale la ley.
Colegiatura Nacional de Abogados	ARTICULO 257A. <u>Habrá la Colegiatura Nacional de Abogados, con funciones públicas, integrada por siete miembros, abogados, mayores de cuarenta y cinco años, designados por el Consejo Nacional de la Administración Judicial.</u> <u>La ley determinará la composición y el ejercicio de la Colegiatura Nacional de Abogados.</u> <u>A la Colegiatura Nacional de Abogados le corresponderá investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los abogados en el ejercicio de su profesión con sujeción a la ley.</u>	
Función de la Procuraduría en materia de participación en los procesos penales	ARTICULO 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; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. 7. Intervenir en los procesos, <u>salvo en materia penal</u>, y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio	ARTICULO 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; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones

	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.	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.
Participación del Consejo Nacional de la Administración Judicial en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo	ARTICULO 341. El Gobierno Nacional elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de la autoridades de planeación de las entidades territoriales y del <u>Consejo Nacional de la Administración Judicial</u> y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación: oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan	ARTICULO 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la

	deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente. El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley. El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.	parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente. El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley. El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.
--	--	--

Régimen disciplinario de los miembros de las Altas Cortes, el Fiscal General, los jueces y fiscales	ARTÍCULO NUEVO. <u>La conducta de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de los Miembros del Consejo Nacional de la Administración Judicial, del Fiscal General de la Nación y del Procurador General de la Nación, será examinada, y sancionadas las faltas así: los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la Nación y el Procurador cuando fuere postulado por la Corte Suprema de Justicia por el Consejo de Estado; y los Magistrados del Consejo de Estado, del Consejo Nacional de la Administración Judicial y el Procurador cuando fuere postulado por el Consejo de Estado y el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia.</u> <u>Del mismo modo, la conducta de los funcionarios de la Rama Judicial será examinada, y sancionadas las faltas, por el superior funcional, y los de la Fiscalía por el Fiscal General de la Nación.</u> <u>Corresponderá al Consejo Nacional de la Administración Judicial, dictar los reglamentos correspondientes.</u>
---	---

B. Resumen de las recomendaciones generales presentadas por la Comisión que requieren reforma legal o reglamentaria

De conformidad con lo mencionado a lo largo del documento, a continuación se resumen las recomendaciones generales formuladas por la Comisión de Reforma a la Justicia que requieren reformas legales o reglamentarias, distintas a las reformas constitucionales.

TEMA	RECOMENDACIONES	INSTRUMENTO NORMATIVO
1.Responsabilidad en la Rama Judicial y ética judicial	a. Impulsar medidas para la promoción del desarrollo del conocimiento y del uso racional del derecho y de la administración de justicia, por parte de los profesionales del Derecho y los usuarios de la justicia.	-Establecer disposiciones sobre la materia en los Planes Sectoriales de la Rama Judicial
	b. Fortalecer la escuela judicial, para que contribuya con la formación de los funcionarios y el refuerzo de la carrera judicial.	-Modificación a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270/96), art. 177.
		-Modificación al reglamento de la Escuela Judicial, consagrado actualmente bajo el Acuerdo 800 de 2000 Consejo Superior de la Judicatura.
	c. Promover la divulgación general del derecho a la ciudadanía, y adopción de estrategias para prevenir la litigiosidad.	-Establecer disposiciones sobre la materia en los Planes Sectoriales de la Rama Judicial

	d. Coordinar con la Defensoría el suministro de información a los usuarios de la justicia sobre los medios y derechos que les asisten, y sobre el uso racional de los mismos.	
	e. Adoptar las estrategias necesarias para dar aplicación al Código Iberoamericano de Ética Judicial	-Establecimiento de un Código de Ética Judicial
	f. Promover la ética judicial como una costumbre en la práctica judicial vinculante y unas normas confiables de comportamiento y funcionamiento judicial eficiente. En especial la difusión y aplicación del Código de Ética Judicial Iberoamericano.	-Establecimiento de un Código de Ética Judicial
	g. Prevenir y combatir los actos de inmoralidad que afecten a la administración de justicia	-Establecimiento de un Código de Ética Judicial
	h. Otorgar al superior jerárquico las funciones de vigilancia, control y disciplina de los funcionarios judiciales.	-Modificación al Art. 256 de la Constitución y a los Arts. 111-120 de la ley 270/96
	i. Regular, en el interior de las Altas Cortes, los procesos de selección y de designación de Magistrados y funcionarios, con mecanismos que permitan agilizar su realización.	-Reformas a los Reglamentos internos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado

2. Arquitectura Institucional de la Rama Judicial	a. Modificar la ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia) y sus consecuentes leyes reformativas, entre ellas, la Ley 1285 de 2009, para que esta norma se ajuste a las reformas constitucionales que se proponen en cuanto a la estructura de la Rama Judicial.	-Reforma a la Ley 270 de 1996: suprimir toda referencia al Consejo Superior de la Judicatura; Reformar el Título Cuarto de la Ley Estatutaria.
	b. Adecuar los reglamentos de las Altas Cortes, con el fin de modernizarlos y realizar procesos dinámicos y céleres para la adopción de decisiones administrativas.	-Reforma a los reglamentos de las Altas Cortes
	c. Aumentar el período de las presidencias de las Altas Cortes, con el fin de dar mayor continuidad a las políticas de las Corporaciones y del Consejo Nacional de Administración Judicial.	-Reforma a los reglamentos de las Altas Cortes
	d. Eximir transitoriamente a los Presidentes de las Altas Cortes de sus funciones jurisdiccionales, para contribuir con la calidad de su desempeño en el interior del Consejo Nacional de la Administración Judicial.	-Reforma a los reglamentos de las Altas Cortes
	e. Modernizar las Presidencias de las Altas Cortes, dotándolas de un equipo de apoyo técnico que les permitan cumplir las funciones propias del cargo, en especial, las administrativas y las de gobierno de la Rama Judicial.	-Acuerdo expedido por el Consejo Nacional de la Administración Judicial; Reforma a los reglamentos de las Altas Cortes
	f. Unificar los sistemas de información de la Rama Judicial.	

3. Ministerio de Justicia	a. Escindir el Ministerio del Interior y Justicia, de manera que se restablezca el Ministerio de Justicia.	-Creación legal, derogando la ley 790 de 2002, art. 3°
	b. Establecer como funciones básicas del Ministerio de Justicia en relación con el sector justicia: 1) Formular las políticas, planes, programas y proyectos en lo relativo a las enmiendas del orden jurídico colombiano, en coordinación con las instituciones jurisdiccionales; 2) Formular las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el tratamiento de la criminalidad; 3) Coordinar las entidades adscritas o vinculadas: Instituto Penitenciario y Carcelario, y Dirección Nacional de Estupefacientes; 4) Servir de órgano de comunicación y coordinación entre el Gobierno Nacional y las instituciones jurisdiccionales y las demás autoridades nacionales o locales; 5) Representar ante el Congreso de la República al Gobierno Nacional.	-Establecimiento de una ley que reforme las disposiciones establecidas en el Decreto 200 de 2003, y Decretos modificatorios
4. Fiscalía General de la Nación	a. Implementar medidas tendientes al fortalecimiento de los equipos de investigación asignados a los respectivos fiscales y su capacidad técnica, científica y ética	-Modificaciones por vía legal a lo pertinente, dentro de la estructura y funciones de la Policía Judicial en relación con la Fiscalía, actualmente consagrada en los capítulos sexto y séptimo del Título III del Decreto 261 de 2000.

	b. Consolidar el control y dirección a cargo del Fiscal General y realizar evaluaciones periódicas de desempeño a los investigadores, cuya deficiente calificación pueda determinar una causal específica de retiro o suspensión de la carrera de la Fiscalía General de la Nación o de la institución a la que pertenezcan.	-Reforma al Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación (Ley 938 de 2004), Capítulos primero y segundo del Título II, y Títulos V y VI
	c. Establecer el régimen de carrera en el interior de la Defensoría Pública, vinculando a los defensores como servidores públicos de la Defensoría mediante concurso de méritos.	-Reforma legal a la Ley 941 de 2005, Art. 26
	d. Garantizar de manera efectiva los intereses de las víctimas en el proceso penal, mediante el fortalecimiento de su representación en el proceso. Otorgar a la Defensoría del Pueblo la facultad de defender los intereses de las víctimas en los casos en los que ello se requiera.	-Modificaciones por vía legal a la ley 906 de 2004, en lo atinente a las víctimas; y modificaciones por vía legal a la estructura, a los objetivos y a las funciones del Sistema Nacional de Defensoría Pública, consagrados en la ley 941 de 2005.
	e. Estudiar mecanismos que permitan, en un plazo menor a lo que hoy se prevé, que todos los casos se adelanten por el sistema acusatorio, para superar las dificultades que hoy en día se presentan por la concurrencia de los dos sistemas procesales penales (Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004).	-Reforma legal
	f. Estudiar, por parte del Consejo Nacional de la Administración Judicial, la posibilidad de excluir el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la estructura de la Fiscalía General de la Nación.	-Eventual reforma por vía legal

5. Acción de Tutela contra providencias judiciales y otras acciones constitucionales	a. Proponer, para su estudio y evaluación de la Nación, las siguientes alternativas de reforma a la acción de tutela frente a providencias judiciales de Altas Cortes:	-Reforma al Decreto 2591 de 1991
	1) Permitir la tutela contra providencias, así como su resolución en el interior de la misma jurisdicción. Adicionalmente, permitir la tutela contra providencias de las Altas Cortes, cuyo trámite se surtirá ante la Sala o Sección de la misma Corporación que indique su reglamento, dentro de los diez días siguientes a su ejecutoria. Bajo esta propuesta, no procedería la revisión por parte de la Corte Constitucional.	-Reformas a la competencia de revisión de la Corte Constitucional: Reforma al art. 86 de la Constitución y a los arts. 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.
	2) Prohibir la procedencia de la tutela contra providencias de Altas Cortes por motivo de apreciaciones fácticas o probatorias o de interpretación o de aplicación de leyes y normas. Sólo procedería por grave violación al derecho fundamental del debido proceso en que incurra la respectiva Corporación en el trámite del recurso o del proceso o en la misma sentencia. Bajo esta eventualidad, se requeriría modificar la ley 270 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia), para establecer que tanto la eventual selección para revisión de tutelas resueltas por Altas Cortes, como la decisión de las mismas por parte de la Corte Constitucional, deben adoptarse por la Sala Plena de esta Corporación.	-Reformas directas al Art. 86 de la Constitución, teniendo en cuenta el precedente fijado en la sentencia C-543/92.

	3) Introducir un párrafo al artículo 86 de la Constitución en el que se establezca el siguiente texto: “Contra las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, que carezcan de otro recurso efectivo, solo procederá el Recurso de Anulación ante la misma Corporación, de acuerdo con lo establecido en su reglamento, por violación constitucional de los derechos fundamentales y de la jurisprudencia que legalmente resulte obligatoria para el caso. Dicho recurso deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su expedición y será resuelto incidentalmente previo concepto de la Corte Constitucional, que podrá ser emitido, cuando lo estime pertinente, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de su comunicación”.	
	b. Estudiar, por parte del Consejo Nacional de la Administración Judicial, la conveniencia de mantener, reformar o eliminar el sistema de incentivos previsto para las acciones populares.	-Eventual reforma a los arts. 39 y 40 de la ley 472 de 1998.

6. Análisis de atraso y congestión judicial	a. Promover la justicia como un objetivo estratégico del Estado, para lo cual se debe definir un plan de modernización de la justicia en el que se determinen objetivos y programas de largo, mediano y corto plazo.	-Desarrollo de la recomendación por vía de los Planes Nacionales de Desarrollo
	b. Realizar inversiones que garanticen la infraestructura y la implementación de tecnologías dentro de la Rama.	-Desarrollo de la recomendación por vía de los Planes Nacionales de Desarrollo
	c. Expedir nuevos códigos procesales que promuevan la oralidad, simplifiquen los trámites, unifiquen los esquemas de los procedimientos y erradiquen los ritualismos y dilaciones. Particularmente, los procesos civiles.	-Leyes para reformar el Código de Procedimiento Civil; Código Contencioso Administrativo; Código Procesal del Trabajo
	d. Introducir en la reforma a los estatutos procesales, un componente de uso y aprovechamiento de los avances tecnológicos dentro de las actuaciones procesales.	-Leyes para reformar el Código de Procedimiento Civil; Código Contencioso Administrativo; Código Procesal del Trabajo
	e. Realizar campañas y adoptar medidas a fin de promover la utilización intensiva de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC).	-Reforma a la Ley 640 de 2001; Modificaciones legales al Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (Decreto 1818 de 1998)
	f. Promover el uso intensivo en las Altas Cortes de las medidas consagradas en el artículo 16 de la ley 1285 de 2009.	
	g. Desarrollar y ejecutar de un plan de emergencia para la descongestión judicial, tomando como referente el Plan Especial de Descongestión propuesto en el actual proyecto de ley sobre el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	-Adicionar disposiciones transitorias a la Ley 270/96

7. El papel de la jurisprudencia	a. Otorgar a la jurisprudencia colombiana fuerza vinculante relativa, de tal manera que, en línea de principio, ella deba ser acatada por los jueces de la República, sin perjuicio que los mismos, según cada caso, puedan separarse de ésta, ofreciendo argumentos suficientes y explícitos. De este modo, se establecería una carga de transparencia y argumentación. En tal virtud, no se propone una obligatoriedad absoluta que, entre otras consecuencias, implicaría que la jurisprudencia de las Altas Cortes se petrificara, en clara contravía de la independencia judicial y del dinamismo hermenéutico inherente a la judicatura.	
	b. Mejorar los sistemas de publicación y divulgación de los casos fallados.	-Modificaciones al Reglamento interno de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional
	c. Atribuir a las Relatorías de las Altas Cortes, la función de elaborar las líneas jurisprudenciales que definan la jurisprudencia vigente de cada corporación. Para estos efectos, conviene darle una nueva estructura a las referidas Relatorías, con el objeto de que puedan cumplir cabalmente con esta elevada misión, dotándolas de todos los recursos humanos y técnicos necesarios para ello.	-Modificaciones al Reglamento interno de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional
	d. Promover el uso y difusión de metodologías comunes para la citación y aplicación de la jurisprudencia vigente.	

	e. Estimular el proferimiento de sentencias de unificación por parte de las diferentes corporaciones judiciales.	-Agregar por vía legal una disposición a la Ley 270/96
	f. Eliminar, o evitar, hasta donde sea posible, los llamados <i>obiter dicta</i> de las Altas Cortes, pues podrían llegar a confundir a jueces, abogados y, en general, a los actores jurídicos, teniendo en cuenta y en consideración que, en rigor, no son fundamento cardinal de la decisión judicial, y por ende, no se tornan vinculantes, en sí mismos considerados.	
	g. Establecer estrategias e instrumentos de coordinación del contenido de la jurisprudencia de las diferentes salas o subsecciones con el propósito de asegurar posiciones uniformes en el interior de algunas Corporaciones.	-Modificaciones al Reglamento interno de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional
	h. Crear una unidad permanente en la Escuela Judicial, cuya misión sea la de estudiar y divulgar las líneas jurisprudenciales existentes, definidas previamente por las Altas Cortes.	-Modificación al reglamento de la Escuela Judicial, consagrado actualmente bajo el Acuerdo 800 de 2000 Consejo Superior de la Judicatura,
	i. Instar a las Facultades de Derecho para que en sus planes de estudio y enseñanza, enfaticen en el análisis jurisprudencial.	

	j. Establecer los mecanismos necesarios, encaminados a que las corporaciones judiciales definan la jurisprudencia vigente, de manera unificada, con el propósito de evitar la existencia de doctrinas contrarias. En todo caso, los cambios jurisprudenciales deben ser expresados o anunciados de modo explícito y de manera razonada. Dichos cambios deben surtir efectos únicamente hacia futuro.	-Reforma a la regulación de las Altas Cortes, en la Ley 270/96; Reglamento interno de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.
	k. Establecer mecanismos para asegurar, bajo apremio de sanciones, que las autoridades públicas resuelvan los asuntos de su competencia de acuerdo con las líneas jurisprudenciales vigentes frente a casos similares.	-Modificación por vía legal al Código Disciplinario Único (ley 734 de 2002)
	l. Introducir indicadores para la evaluación de los funcionarios judiciales con base en el conocimiento y adecuado empleo y entendimiento de la jurisprudencia vigente.	-Reforma a la Ley 270/96, art. 170; y al Acuerdo 1392 de 2002 del Consejo Superior de la Judicatura,
8. Elección de Magistrados, metodología, periodos y requisitos	Todas las propuestas elaboradas bajo este tema, promueven reformas de índole constitucional.	
9. Régimen disciplinario, colegiatura obligatoria y carrera judicial	a. Establecer evaluaciones para la selección de funcionarios sujetos al régimen de carrera judicial, con base en criterios cuantitativos y también cualitativos.	-Establecimiento del reglamento que regule los procesos de evaluación conforme a los parámetros propuestos
	b. Unificar la labor académica de la Rama Judicial en cabeza de la Escuela Judicial.	-Reformas al Acuerdo 800 de 2000, del Consejo Superior de la Judicatura,

	c. Constituir la selección de los funcionarios sujetos a carrera judicial con fundamento en una base objetiva seria, que combine la calificación como factor imprescindible para ingresar a una lista de elegibles en la que se tenga derecho a conformarla si se está en los cinco primeros reglones, y permitir que la Corporación elija a alguno de los elegibles de la lista.	
	d. Establecer el Registro Nacional de Abogados a cargo de la Colegiatura Nacional de Abogados	-Desarrollo legislativo de las funciones de la Colegiatura Nacional.
10. Relación del Poder Judicial y la Rama Ejecutiva	a. Procurar la coordinación entre las distintas instituciones y autoridades relacionadas con el sector justicia, dentro de la cual prime el respeto entre las distintas autoridades, el acatamiento a las decisiones que estas toman en el marco de sus funciones, y la prohibición de descalificar el trabajo de cada una de ellas.	-Reformas a los Títulos Primero y Segundo de la Ley 270/96.
11. Fortalecimiento de la justicia alternativa	a. Divulgar y promover a mayor escala, los métodos alternativos de solución de conflictos.	
12. La defensa judicial de la Nación	a. Racionalizar el proceso de producción de las decisiones administrativas, en procura de minimizar las eventualidades en las que se configure una posible responsabilidad del Estado.	
	b. Promover el correcto uso de los procedimientos administrativos y sus controles, como el de la vía gubernativa.	-Modificación legal al Código Contencioso Administrativo

	c. Crear el Departamento Administrativo de la Abogacía del Estado, dependiente de la Presidencia de la República y dirigido por el Abogado General de la Nación Colombiana.	-Creación y determinación de estructura y funciones por vía legal
	d. Establecer entre las funciones del Departamento Administrativo de la Abogacía del Estado, la intervención en la gestión de los procedimientos administrativos de todo orden con el objetivo de que sean ajustados a la ley y con ello se prevenga cualquier conflicto futuro. También, otorgarle la facultad de asistir a los establecimientos públicos descentralizados del orden nacional en la definición de la estrategia judicial y en la orientación de las actuaciones administrativas que considere conveniente.	-Creación y determinación de estructura y funciones por vía legal
	e. Establecer en el interior del Departamento Administrativo de la Abogacía del Estado, una estructura dentro de la cual se encuentre un comité de abogados profesionales expertos en el manejo de actuaciones administrativas y de procesos judiciales, para dar la asistencia jurídica que sea requerida.	-Creación y determinación de estructura y funciones por vía legal
13. Intervención de la Rama en elecciones de funcionarios del Estado	a. Proponer que los Tribunales de Distrito o Administrativo no intervengan en la postulación de contralores departamentales, distritales o municipales.	-Se requiere reforma al artículo 272 de la Constitución Política
	b. Reflexionar sobre la experiencia de la participación de las Cortes en la elección del Auditor General de la Nación, Contralor General de la República y el Registrador Nacional.	-Se requeriría una reforma a los Artículos 266, 267, 274 de la Constitución Política
	c. Mantener la participación de la Rama Judicial en la elección del Fiscal General de la Nación y el Procurador General de la Nación	

14. Relación de la Rama Judicial con los medios de comunicación	a. Promover la imparcialidad y la divulgación de información veraz por parte de los medios de comunicación, dentro del ejercicio de su labor periodística alrededor de la administración de justicia.	
	b. Precisar los alcances de la labor de los medios de comunicación dentro del cubrimiento de noticias relacionadas con la administración de justicia, de manera que no existan interferencias con la actividad judicial.	

ANEXO 1. RELACIÓN DE CORREOS ELECTRÓNICOS RECIBIDOS POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE REFORMA A LA JUSTICIA

Correo enviado por	Entidad	Ciudad	Fecha de envío	Propuestas y comentarios
Jaime María Arbeláez Garcés	Ciudadano		20 de enero /10	-Regresar a los funcionarios judiciales la dignidad, probidad, respetabilidad, honestidad y credibilidad. -Acabar con la fabricación de pruebas y compra de testigos -Rechazar Los testimonios de narco terroristas y criminales condenados
Marcial Bedoya Salarte	Abogado	Pasto	20 de enero /10	Crear el Ministerio de Justicia y que este sea una cartera moderna, con funciones precisas y renovadas y que su función fundamental sea la atención al servicio público de la Justicia.
Pablo Julio Cruz Ocampo	Abogado	Bogotá	21 de enero /10	- Erradicar el clientelismo y politiquería bipartidista que se extiende en todas las Altas Cortes, Tribunales, Juzgados y empleados - Suprimir el sesgo partidista, excluyente y antidemocrático en las Altas Cortes - Modificar los criterios de selección de Magistrados, jueces y funcionarios con el fin de quitar el índole partidista y clientelista de los actuales, que soslayan la formación jurídica y trayectoria profesional - Fortalecer la institucionalidad colombiana
Jairo Céspedes	Comisión Nacional de Abogados Litigantes	Bogotá	21 de enero /10	Manifestó su interés por el tema de la disciplina y la colegiatura obligatoria del abogado colombiano
Olga Cris ancho Vergara	Ex – funcionaria judicial	Villavicencio	22 de enero /10	- Integrar la Rama Judicial con un capital humano que sobresalga por el compromiso, probidad, voluntad y honradez - Establecer condiciones mínimas de orden ético, moral, intelectual para acceder a los cargos de la Rama Judicial

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

Dana Alejandro Giraldo Aristizabal	Ciudadano	Barranquilla	26 de enero /10	- Reformar los Tribunales como la Corte Suprema de Justicia ya que es totalmente opositora del gobierno - Crear un Tribunal que investigue a los Magistrados.
Felipe Andrés Salas Bloise	Estudiante de Jurisprudencia del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario	Bogotá	26 de enero /10	- Eliminar todas las atribuciones y elecciones de carácter político a la Rama Judicial - Promover el hecho de que los jueces puedan pronunciarse a través de los medios de comunicación - Reformar la Justicia Penal Militar - Establecer parámetros para la acción de tutela con el fin de controlar el desborde que presenta actualmente - Cambiar la acción pública de inconstitucionalidad ya que su trámite no respeta la democracia.
Carlos Eddy Durán Ramírez	Abogado	Bogotá	2 de febrero /10	- Suprimir la actividad académica de Jueces y Magistrados. - debe empezar a funcionar la justicia especializada en asuntos comerciales y la jurisdicción especial de tutela.
Alex Wilks	Abogado del programa IBA Human Rights Institute - IBAHRI	Londres	10 de febrero /10	- Crear la Colegiatura Nacional de Abogados
Enrique Prieto	Miembro de International Bar Association –IBA-		10 de febrero /10	Crear la Colegiatura Nacional de Abogados
Maura Nasly Mosquera	Secretaria Técnica de la Coalición Nacional de Género y Justicia	Bogotá	15 de febrero /10	Crear una política pública de acceso a la justicia para las mujeres.
Rodrigo Arrubla Cano	Presidente Nacional		15 de febrero /10	Escribió proponiendo que la Comisión se

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	CONALBOS			ocupara de los siguientes temas: - la Crisis sobre la temática actual de las Cortes - Estado de decadencia de la administración de justicia en Colombia. - Independencia de administración de justicia y defensa del ejercicio profesional del abogado en Colombia
Zully María Moreno Villamizár	Coordinadora programa Justicia de Genero – Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia – Secretaría de Gobierno	Bogotá	15 de febrero /10	Propone a la Comisión crear el Acceso a la Justicia para las Mujeres, Niñas y Adolescentes Colombianas y que este sirva de herramienta para la puesta en marcha de un proceso idóneo e incluyente como respuesta a las necesidades que frente al acceso, la justicia en el trato y las oportunidades demanda la restitución, garantía y restablecimiento de los Derechos Humanos de las Mujeres, Niñas y Adolescentes.
Guillermo Eduardo Carmona	Abogado	Medellín	16 de febrero /10	Como comentarios en materia de justicia señaló: - La irreal separación de los Poderes Públicos. - La abierta intromisión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en los asuntos de la Rama Judicial - La desprotección del Ciudadano frente a decisiones judiciales absurdas, arbitrarias y contrarias a Derecho y hasta a la Ética. - La Solidaridad de Cuerpo entre las Salas de la Corte Suprema de Justicia frente a la Acción de Tutela y los Pactos Internos entre Corte Constitucional y Consejo de Estado frente a la Tutela y la campaña orquestada para socavar tan importante institución. - Los crecientes niveles de politización y corrupción en la Justicia. - Que haya habido innumerables y fallidos intentos de Reformar la Justicia, por la

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				injerencia inadecuada de otros poderes o por la falta de participación y concertación con los actores correctos.
Omar Moreno Arias	Ex – Juez de Paz /Administrador de empresas	Bogotá	17 de febrero /10	Propuso la unificación de las figuras conciliadores en equidad y jueces de paz. Para lo anterior aconsejó ver los resultados de cada una de las figuras, solucionar los vacíos y así crear una sola.
Rodrigo Arrubla Cano	Presidente Nacional CONALBOS		17 de febrero /10	-Crear el Ministerio de Justicia y del Derecho - Crear la Colegiatura Nacional para Abogados -Crear mecanismos de descongestión judicial de despachos judiciales
Gonzalo Flórez Moreno	Magistrado del Tribunal Superior de Pereira	Pereira	18 de febrero /10	- Eliminar las consultas en los procesos de interdicción judicial y de divorcio que actualmente congestionan innecesariamente el trabajo de las Salas Civil – Familia de los Tribunales Superiores del Distrito. - Estudiar la posibilidad de establecer una Jurisdicción Constitucional que se encargue de acciones Constitucionales tales como Acciones de Tutela, Acciones Populares, de Grupo y Habeas Corpus.
Ramón Alberto Figueroa	Ciudadano	Piedecuesta	19 de febrero /10	En su opinión la reforma debería considerar lo siguiente: - Restablecer la Corte Suprema de Justicia como la había antes de la Constitución del 1991, con sus Salas Especializadas: Civil, Constitucional, Disciplinaria Familia, Laboral y Penal y que sus miembros sean elegidos por cooptación. - Que se mantenga el Consejo de Estado pero debe eliminarse la Sala de Consulta. -Reformar el Consejo Superior de la Judicatura

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				para que allí tomen asiento los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, un Magistrado del Tribunal Superior, un Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, un Juez y un empleado judicial, un delegado del Ministerio de Hacienda y un delegado del Ministerio de Justicia para que administren la Rama Judicial. Se deben eliminar los Consejo Seccionales, así como la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura - No debe haber participación del Ejecutivo y el Legislativo en la elección y/o nombramiento de funcionarios judiciales. - Del Juzgamiento disciplinario de abogados, debe ocuparse la Colegiatura de Abogados, la cual debe ser creada. El juzgamiento de jueces y empleados debe estar a cargo de las Salas Disciplinarias de los Tribunales Superiores. -Debe Eliminarsse la facultad de administrar justicia que tiene el Congreso de la República. - Todos los procesos deben ser orales y así como jueces ordinarios y administrativos debe haber jueces constitucionales y disciplinarios. - Debe mantenerse la tutela contra decisiones judiciales, pero con limites como por ejemplo, un recurso de amparo que se pueda proponer antes del fallo
Colegio Nacional de Abogados Litigantes	Colegio Nacional de Abogados Litigantes		2 de marzo /10	Comunicaron a la Comisión que en Medellín hay alrededor de 20 facultades de derecho y en el país funcionan 188 facultades a cargo de 78 universidades legalmente reconocidas, además, hay universidades gradúan a sus abogados en tres años y otros entes académicos que optan por una formación técnico- jurídica en 2 años lo cual no dignifica ni mejora la carrera de abogado. Expresaron que todo lo anterior

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				ocurre con la permisibilidad del Ministerio de Educación y del ICFES
Luz Helena Castro	Abogada		2 de marzo /10	Propone: - Establecer constitucionalmente el Sistema de Justicia en Colombia - Establecer constitucionalmente como principios rectores de la administración de justicia en Colombia la eficiencia, independencia, excelencia, la auditoria social de la gestión judicial, el principio de doble instancia en todas las controversias judiciales y la racional distribución del trabajo entre los distintos despachos judiciales conforme con su jurisdicción y competencia. - Establecer constitucionalmente que el derecho a acceder a la Justicia sea un derecho fundamental gratuito. - Crear la Jurisdicción Constitucional para el conocimiento y decisión de las acciones de tutela, acciones de cumplimiento y las acciones populares y de grupo - Fortalecer la acción de tutela, delimitando su fundamento y temática pero conservando su extensión a providencias judiciales, incluyendo de las Altas Cortes. - Establecer constitucionalmente la obligatoriedad del precedente jurisprudencial - Proscribir la obligatoriedad de los mecanismos alternativos de solución de conflictos que alejan al ciudadano del acceso a la justicia y a sus legítimos interlocutores y componedores.
Jairo Enrique Céspedes	Colegio Nacional de Abogados Litigantes		2 de marzo /10	Enviaron propuesta en la cual plantean la necesidad de modificar la ley 30 de 1992, que con mínimos requisitos permite la proliferación de universidades y facultades de derecho. También expresan que hay que modificar el Acuerdo No. 60 de 1990 emanado de la Junta

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				Directiva del ICFES y el Decreto 1221 de 1990 a fin de modernizar la enseñanza del derecho lo que genera la producción de profesionales que respondan ética y moralmente a las exigencias en el plano nacional e internacional
Edgar Sarmiento Delgadillo	Ciudadano		4 de marzo /10	Propuso que las Altas Cortes estén conformadas democráticamente por quienes hacen parte de la Rama Judicial y que se solicite una prórroga para la entrega del documento por parte de la Comisión de Expertos ya que no cree que 3 meses, sea un tiempo razonable
Gabriel Fernando Roldán	Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia	Medellín	10 de marzo /10	Opinó que un plan de descongestión para la justicia al día, no puede ser implementado solo con “medidas ingeniosas”, pues requiere recursos físicos y humanos, para lo cual debe tenerse en cuenta el mapa judicial que detecte las necesidades de los diferentes despachos. Expresó que rechaza la idea de buscar fórmulas gratuitas, para vincular al servicio de justicia a estudiantes que hagan de sustanciadores o laboren como escribientes, sin contraprestación económica, pues ello no se traduce en un mejoramiento de la calidad del servicio, ni se compadece con el respeto que cada una de las ramas del poder público se merece. Propuso además: -el acatamiento obligatorio de líneas jurisprudenciales, so pena de sanciones y de una vez se establezcan con claridad, y que sean de aplicación ágil -La eliminación del grado jurisdiccional de la consulta en fallos de jueces administrativos de condena a entidades públicas, es altamente beneficioso, porque suprime la posición

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				relevante para poner en plano de igualdad en el proceso a los particulares y al Estado cuando éste es demandado - Permanencia de la Fiscalía General de la Nación en la Rama Judicial - Oposición a la creación, por medio de acto legislativo, de un Consejo Superior de Política Criminal - Que no sea el Presidente de la República quien postule la terna de Fiscal General de la Nación, sino quien elija de terna presentada por la Corte Suprema de Justicia, la que a su vez, seleccionará los candidatos de listas presentadas por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, El Consejo Superior de la Judicatura, las Universidades, Los Colegios de Jueces y Fiscales y las Universidades. - no trasladar funciones jurisdiccionales a los notarios porque esto podría significar un eslabón más del desmonte del Estado en el cumplimiento de sus funciones esenciales. - Establecer una nueva arquitectura de los altos órganos judiciales del Estado, no quede el Consejo Superior de la Judicatura.
Ramiro Basili Colme	Vicepresidente Nacional Asociación Nacional de Abogados Litigantes – ANDAL-		10 de marzo /10	Los puntos de la propuesta de la ANDAL son: - Creación del Ministerio de Justicia que tenga como función organizar y coordinar a los abogados del país. - Organización de las Cortes – Estructura general de la Justicia y Gobierno Judicial. En este punto expresaron que se debe adoptar una posición definida y razonable en el sentido de aceptarse la acción de tutela contra fallos judiciales cuando estos violen garantías constitucionales fundamentales. - Recomendaron que, en el interior de los despachos judiciales, se diferencie o separen

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				los servicios administrativos de las actividades propiamente judiciales que están a cargo de los jueces. -Sugirieron que se suprima la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y que sus funciones queden repartidas en los colegios de abogados por faltas a la ética profesional y la Procuraduría General de la Nación tratándose de Magistrados, jueces y empleados administrativos de la Rama Judicial. La Sala Administrativa quedaría transformada en una Corporación Técnica - Administrativa. - Que la tutela proceda contra fallos judiciales en aras de fortalecer la democracia judicial y el Estado social de derecho - Que la terna para la elección de Fiscal General de la Nación sea el resultado de una convocatoria pública. - Señalaron que la jurisprudencia no podrá estar por encima de la ley - Los fallos en materia disciplinaria debe ser de naturaleza administrativa y no judicial. - Obligatoriedad de la Colegiatura desde el punto de vista del registro o matrícula profesional. Lo obligatorio debe ser la inscripción de los abogados y no su afiliación al colegio.
-Conferencia Nacional de - Organizaciones Afrocolombianas CNOA -Consejo Comunitario La Toma – Buenos Aires (Cauca) -Corporación Jurídica Etnias – Chocó -Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur Recompas, Tumaco (Nariño)			19 de marzo /10	-Implementar que el sistema jurídico colombiano reconozca y aplique las normas ancestrales del Pueblo Afrocolombiano, en todos sus ámbitos y no solo circunscribirlo a la resolución alternativa de situaciones conflictivas. También que se tenga en cuenta las normas consuetudinarias que regulan la vida del individuo en sociedad. - Culminar el proceso de reglamentación de Ley

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

-Fundación para la Formación de Líderes Afrocolombianos Afrolíder - Cali -Fundación Surcos - Cartagena -Proceso de Comunidades Negras en Colombia PCN -Unidad de Organizaciones Afrocaucanas UOAFROC				70 de 1993 (Ley de Comunidades Negras). -Reconocer legalmente los territorios afros como entidades territoriales. -Promover jueces nativos. - Propiciar acuerdos con el sistema jurídico oficial y la identificación y reconocimiento de las diversas formas de autoridad tradicional. -Reconocer la formulación y validación de estatutos, reglamentos comunitarios y el fortalecer los Consejos Comunitarios para desempeñarse como gobiernos propios en la administración y control territorial enmarcado en la Ley 70/93 y sus decretos reglamentarios. -Que el Ministerio del Interior y Justicia propicie los diálogos transculturales en relación con la justicia, y propiciar la creación de una política más abierta y adecuada, en torno a la aplicación de derecho ancestral afrocolombiano. -Creación de protocolos de entendimiento entre la justicia ordinaria y la justicia ancestral afrocolombiana
Comisión Colombiana de Juristas			19 de marzo /10	Enviaron un comunicado el cual se titula "Reformando la Justicia sin contar con la Rama Judicial" el cual dice que una reforma a la Justicia en Colombia amerita el concurso de los funcionarios de la Rama con el fin de pensar en una respuesta apropiada y oportuna. -hacen un llamado para que la independencia institucional del poder judicial sea garantizada por el Estado y respetada por todas las entidades gubernamentales, evitando medidas que la pongan en peligro, en garantía del principio de separación de poderes, fundamental para el Estado de derecho
Silvia Ortiz Arciniegas			28 de marzo /10	Invocando el principio del Derecho Romano según el cual el fallador no puede ser juez y

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				parte en un mismo proceso, opina que no es posible que la Fiscalía, como parte acusadora en los procesos penales, pertenezca a la Rama Judicial. También propone que el Fiscal General de la Nación sea elegido por el Presidente de la República ya que en su opinión, la política criminal pertenece a la esfera del ejecutivo.
Gabriel Jaime Aguilar Correa	Secretario, Juzgado 4o Penal del Circuito Para Adolescentes de Cali	Cali	13 de abril /10	Propuso: 1. Arquitectura de la Rama: Solo debería existir una sola Corte Suprema de Justicia y los demás estamentos o Altas cortes actuales deberían pasar a ser Tribunales Supremos. La Corte Suprema actual pasaría a ser el Tribunal Supremo de Casación; la Corte Constitucional actual pasaría a ser el Tribunal Supremo Constitucional, El Consejo de Estado conservaría su nombre, el Consejo Superior de la Judicatura también conservaría su nombre actual. En tal sentido la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, propuesta en sí, estaría conformada por nueve (09) Magistrados, Un (01) PRESIDENTE, cuya designación se haría por elección entre los Magistrados de los Tribunales de Casación, Constitucional, Consejo de Estado, y Consejo Superior de la Judicatura (Sala Disciplinaria), y por los Magistrados de los Tribunales Superiores, Tribunal Contencioso Administrativo, Consejo Seccional de la Judicatura (Sala Disciplinaria), y Tribunal Militar, por un periodo de 4 años. Los ocho (08) MAGISTRADOS, restantes se compondrían por el Presidente y Vicepresidente y de cada una de los Tribunales Supremos: Dos (02) por el Tribunal de Casación; Dos (02) por el Tribunal Constitucional; Dos (02) por el Consejo de

				Estado y Dos (02) por el Consejo Superior de la Judicatura (Sala Disciplinaria) La competencia de la Corte Suprema de Justicia propuesta se regularía y además sería ésta la encargada de juzgar al Presidente de la República, a los Magistrados de los Tribunales Supremos, a los Congresistas, Fiscal General y Contralor General. Para el Juzgamiento del Presidente quien haría las veces de Fiscal o ente acusador sería la comisión de Acusaciones del Congreso compuesta por dos (2) Senadores y Tres (03) representantes. 2. Juzgamiento de Magistrados de los Tribunales Supremos: A cargo del Congreso, Fiscal General y Contralor General. El Fiscal General sería el encargado de hacer la acusación o uno Ad-hoc. 3. Conflictos entre Tribunales Supremos: La Corte Suprema propuesta de igual forma dirimiría los conflictos que se presenten entre los Tribunales Supremos de cualquier índole, bien por Sentencias Constitucionales, o pronunciamientos jurisprudenciales que afecten las decisiones de alguno de los Tribunales Supremos. 4. Creación de un Tribunal Nacional Marítimo y fluvial, que sea parte de la Rama Judicial.
William Cruz Forero	Rama Judicial		15 de abril /10	Envío las siguientes preguntas: 1. ¿A nivel distrital o regional también existirá un Consejo Seccional de Administración Judicial, integrado por los presidentes de los tribunales superiores y administrativos? 2. ¿El número de empleados de Consejo Superior, Consejos Seccionales, Dirección Ejecutiva y Direcciones Seccionales se mantendría? ¿se reubicarían se indemnizarían?

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				así mismo que pasa con los concursos en trámite para proveer cargos de empleados para el Consejo Superior, Consejo Seccional, Dirección Ejecutiva y Seccionales?
Miguel Ángel Barrera	Abogado		15 de abril /10	Manifestó no estar de acuerdo con que se elimine la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ya que, en su opinión, esta Sala cumple a cabalidad con su función. El problema lo ve es en los funcionarios que la conforman, lo que podría ser solucionado cambiando la forma de elección de los mismos. Propone concurso de méritos
Adelaida Ruiz	Ciudadana		21 de abril /10	Para ella la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no cumple su función en cuanto a control y aplicación del régimen disciplinario sancionatorio a Jueces y Magistrados pues no es viable la fórmula de Magistrados investigando y sancionando a Magistrados. Critica el hecho de que en la propuesta de reforma este tema resulte sin modificación alguna.
Bernardo Gómez Velázquez	Jefe de la División de Litigios Codensa-Emgesa		21 de abril /10	Planteo una reforma en cuanto al tema de Acciones Populares: -La acción procedería por la renuencia a realizar la acción o cesar la omisión. Se explica como se constituiría la renuncia o la cesación. -Condenar siempre en costas al accionante cuyas pretensiones no prosperen. - El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre uno (1) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales, cuya fijación dependerá del grado de dificultad y eficacia de la actividad desplegada por el actor en defensa de los derechos colectivos cuya protección invoca. -La acción solo podrá interponerse por medio

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				de abogado.
Cesar Augusto Bohórquez Camacho	Ciudadano		11 de mayo /10	Manifestó que se debe reconsiderar el requisito de interposición de tutela contra providencias judiciales, por intermedio de apoderado.
Javier Villa Machado	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses		14 de mayo /10	El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses se encuentra ahora adscrito a la Fiscalía General de la Nación. Sería más conveniente para la justicia que se adscribiera por ejemplo al Consejo Superior de la Judicatura para conservar la imparcialidad que deben tener los peritos oficiales y así servir en igualdad de condiciones a la Defensoría y a la Fiscalía. Se hace imprescindible revisar el presupuesto de la entidad para enfrentar los retos del sistema Oral.
Ronald Rico Sandoval	miembro del Colegio de Abogados Javerianos		15 de mayo /10	Propuso que sean revisados temas como: - Mejores sueldos para empleados y funcionarios de las principales ciudades. Así incentivamos que los mejores abogados busquen los cargos de jueces, y remuneramos por la excesiva carga laboral. - Se deben crear más juzgados y nombrar más magistrados de forma permanente en las principales ciudades, sobre todo en Bogotá. - La propuesta de una jurisdicción para procesos ejecutivos es algo que se debe estudiar. - Un factor que ha incidido en las mejoras de la rama es la insuficiencia de recursos físicos. Es decir, no hay edificios dónde poner a funcionar más juzgados. Sin embargo la Supernotariado tiene un lote al lado de los Tribunales de Bogotá, que no quiere vender, y cuando se ha intentado negociar han pedido miles de millones que no lo valen.

Edgar Munevar Arciniegas	Presidente del Colegio de Abogados Javerianos		24 de mayo /10	Opinó que la implementación de la Colegiatura de Abogados no es viable ya que para esto sería indispensable contar con un órgano externo que cuente con autonomía e independencia. En cuanto al tema del Consejo Superior de la Judicatura, planteó que se mantenga y que sea integrado de la siguiente manera: • Sala Administrativa: siete magistrados elegidos dos por la Corte Suprema de Justicia, dos por la Corte constitucional y tres por el Consejo de Estado. Eliminar las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales y atribuir funciones de Sala Plena a la Sala Administrativa con el fin de limitar el ámbito de competencia de la Sala Jurisdiccional. • Sala Jurisdiccional: siete magistrados elegidos de ternas enviadas por el gobierno a la Altas Cortes para que realicen la elección distribuidas así: tres ternas enviadas a la Corte Suprema de Justicia (elige 3 magistrados), dos ternas enviadas a la Corte Constitucional (elige 2 magistrados) y dos ternas enviadas al Consejo de Estado (elige 2 magistrados) Para la jurisdicción propone establecer la expresa prohibición de que sea competente en materia de tutela. Plantea la jurisdicción electoral conformada así: 1. Consejo Nacional Electoral: la competencia atribuida sería la que tiene hoy la sección quinta en materia electoral 2. Tribunales: Tribunal electoral del Caribe, del Pacífico, Andino, de la Orinoquía y de la Amazonía.
--------------------------	---	--	----------------	---

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				Expresa que, en su opinión, la propuesta se queda corta ya que no soluciona los problemas estructurales de la justicia colombiana y solo se centra en las Altas Cortes y la tutela. Se deben revisar los siguientes temas: -Mejores sueldos para empleados y funcionarios de las principales ciudades con el fin de incentivar a los abogados a que apliquen para cargos de jueces y remunerar mejor la excesiva carga laboral. -crear más juzgados y nombrar magistrados de forma permanente. - profundizar en la propuesta de la jurisdicción para procesos ejecutivos. - Falta de recursos físicos – edificios para funcionamiento de juzgados-
--	--	--	--	--

ANEXO 2. RELACIÓN DE PROPUESTAS RECIBIDAS POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE REFORMA A LA JUSTICIA

Autor	Temas	Resumen de la Propuesta
Universidad de la Sabana - Área de Derecho Administrativo y Tributaria	Ministerio de Justicia	Crear el Ministerio de Justicia, como organismo rector en la formulación de la política del Estado en materia de justicia
Universidad Autónoma - Instituto Autónomo de Derecho Penal	Elección de Magistrados	Proponen que la elección de Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación y de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura esté a cargo de instituciones que integran la Rama Judicial
Jaime Granados Peña	Estructura general de la justicia	- Agregar un nuevo título a la Constitución, dedicado a la política criminal del Estado. - Crear, en un nivel constitucional, el Consejo Superior de Política Criminal, cuya función principal sea la elaboración y la evaluación del desarrollo de un Plan Nacional de Política Criminal y que esté integrado por: 1) el Presidente; 2) el Fiscal General; 3) el Ministro de Justicia; 4) el Ministro de Defensa; 5) el Ministro de Hacienda; 6) miembros del Congreso y representantes de la academia; 7) quienes determine la ley - Introducir el Plan Nacional de Política Criminal, diseñado por el Consejo Superior de Política Criminal, en el que se señalen las prioridades, los objetivos, las estrategias y las orientaciones de la política criminal.
	Fiscalía	- En cuanto a la elección del Fiscal, propone que el presidente nombre a este funcionario, bajo la obligación de remitir el nombramiento a la Corte Suprema, la cual puede vetar de manera fundada la decisión y en caso de presentarse el veto por tres ocasiones, se facultaría a la Corte Constitucional para decidir sobre la validez del mismo. - Convertir a la Fiscalía en un ente independiente de todas las ramas del Poder Público

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	Relación entre el ejecutivo y el poder judicial	- Agregar las siguientes funciones al Presidente: 1) Lograr el diseño, ejecución y seguimiento de la política criminal del Estado, para lo cual debe coordinar con el Fiscal la elaboración de un Plan que debe ser adaptado por el Consejo Superior de Política Criminal; 2) Presidir el Consejo Superior de Política Criminal
	Ministerio de Justicia	- Restablecer el Ministerio de Justicia - Asignar funciones al Ministerio de Justicia en relación con: 1) La política criminal; 2) la Defensa Judicial de la Nación; 3) la interlocución con la Rama Judicial; 4) el acceso a la justicia; 5) la vigilancia y formulación de política de la Dirección Nacional de Estupefacentes; 6) la vigilancia y formulación de política del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

Corporación Colegio Nacional de Abogados de Colombia (CONALBOS)	Colegiatura de Abogados	- Restablecer el Ministerio de Justicia y que entre sus principales funciones estén: a) A) Representar al gobierno ante la administración de justicia, como órgano consultor, asesor y orientador de las políticas del Estado; b) B) Impulsar reformas con las instituciones de la administración de justicia, y la Colegiatura Nacional para el mejoramiento del servicio y acceso a esta; c) Realizar cada cinco años pruebas de conocimiento para evaluar la capacidad de los abogados; d) Impulsar mecanismos capacitación de carácter administrativo y gerencial para los funcionarios y empleados judiciales conjuntamente con las instituciones de la administración de justicia; e) Realizar pruebas de conocimiento cada 5 años a los funcionarios y empleados de la administración de justicia; f) Adelantar conjuntamente con las universidades y la Colegiatura Nacional, una propuesta legislativa sobre reforma al pensum sobre los estudios en las facultades de derecho para universidades del país con miras a su modernización; g) Crear políticas de descongestión de los despachos judiciales conjuntamente con la administración de justicia y la Colegiatura Nacional de abogados; e) Expedir la tarjeta profesional del abogado; h) Llevar un RUAB, (registro único del abogado), donde se registren los datos básicos de todos los abogados del país; i) Crear un plan nacional judicial de descongestión en los despachos judiciales a 5 años.
--	--------------------------------	--

	Descongestión Judicial	- Suprimir las vacaciones judiciales y suprimir los días de licencia dentro del mes otorgado por ley para jueces, fiscales y Magistrados de Tribunales. - Crear la Oficina de Coordinación de Despachos Judiciales en cada Distrito judicial por el término de 5 años, y que la misma tenga como función especial la de coordinar con los jueces y empleados de la rama judicial la creación y ejecución de mecanismos, para la descongestión de despachos judiciales, perención, terminación de procesos, archivos, evacuación de tutelas y equilibrio en el reparto de procesos y tutelas, verificación permanente del cumplimiento de las normas de descongestión por los funcionarios y empleados de la rama, mecanismos prácticos de evacuación de memoriales, servicio de atención a los abogados y cumplimiento de horarios de trabajo. - Propone la creación, durante 5 años, de jueces de descongestión para la práctica de diligencias de secuestro y de inspección judicial debidamente comisionadas por los despachos judiciales. De la misma forma, faculta a la Corte Suprema y al Consejo de Estado para nombrar Magistrados de descongestión con sus respectivos auxiliares, por 5 años. Por igual periodo propone nombrar dos Jueces de Tutela por cada Tribunal Superior, con la calidad de Jueces Municipales para conocer de estas acciones y las actualmente tramitadas, y de la misma forma dos Jueces con la calidad de jueces de Circuito para la segunda Instancia.
--	------------------------	---

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

Programa Justicia de Género - Dirección de DDHH y Apoyo a la Justicia Secretaria Distrital de Gobierno de Bogotá	Acceso a la Justicia	Crear una Defensoría Pública capacitada en derechos humanos de las mujeres con Perspectiva de Género y Litigio Especializado en Género, que brinden servicios de Asesoría. Crear Comités para investigar, documentar y sancionar el sesgo por género en la administración de justicia desde las Altas Cortes y en todos los niveles jurisdiccionales, conformadas por Magistradas y Juezas
	Fortalecimiento de la presencia judicial en la geografía colombiana	Distribuir geográficamente los despachos e instancias judiciales de manera más cercana a las mujeres tanto en zonas rurales como urbanas.
	Propuesta en materia penal	Crear tipos penales en los cuales las sujetas pasivas sean expresamente mujeres, ajustándose así la política criminal a los móviles de discriminación y violencias específicas contra las mujeres, niñas y adolescentes. Tipificar conductas como el feminicidio. Modificar el bien jurídico protegido con delitos de violencia, como el de violencia intrafamiliar, dejando de ser la unidad familiar el objeto de tutela y transformándolo en protección a una vida libre de violencia y discriminación, la dignidad, integridad física, salud y vida de las mujeres. Adicionalmente, busca prohibir la aplicación de atenuantes de ira e intenso dolor en crímenes de violencia intrafamiliar
	Descongestión judicial	No permitir la conciliación en las causas de las mujeres, cuando esta sea vista como un mecanismo de descongestión judicial y sin la debida asesoría y acompañamiento especializado.
Jorge Cubides Camacho	Descongestión judicial	Incrementar los despachos judiciales de acuerdo a las necesidades de cada jurisdicción y especialidad de la justicia

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	Descongestión judicial - Reformas procesales	Suprimir las posibilidades de reforma de las demandas, original o de reconvención, para reducir a cuatro el máximo número de actuaciones procesales previas a la integración del contradictorio. Limitar las nulidades procesales para circunscribirlas solamente a la protección de la parte que no tuvo ocasión de Finalmente, propone que únicamente la sentencia (y no los autos) sea recurrible. Los recursos procedentes solamente serían los de apelación, Casación y revisión.
	Carrera Judicial	Crear un reglamento que establezca estrictas exigencias a los jueces, y a la vez establezca suficientes estímulos para que quienes integran la carrera judicial procuren ascender.
Asociación de conciliadores en equidad del área metropolitana de Barranquilla y del Litoral Caribe	Fortalecimiento de la presencia judicial en la geografía colombiana	- Establecer un Código Único que regule la actividad de los conciliadores en equidad. - Establecer, como la edad mínima para ser conciliador en equidad, de treinta años. - Que los entes territoriales incluyan dentro de su plan de desarrollo la viabilidad y la sostenibilidad de la figura de los conciliadores en equidad. - Que las actas expedidas por los conciliadores en equidad sean de carácter vinculante. Finalmente, hacen un llamado para que se le de funcionalidad a la Comisión Nacional de Justicia Alternativa
Asociación Colombiana de ExDetectives del DAS	Policía Judicial	- Que la Policía Judicial del DAS, al igual que la Policía Judicial de la Policía Nacional pasen al CTI de la Fiscalía General de la Nación con el fin de reforzar este organismo y fortalecer la Policía Técnico-científica - No están de acuerdo con la intervención del Director de la Policía al llevarse para su institución la INTERPOL. Opinan que sería conveniente que retornara al DAS para que, junto con la División de Extranjería, haga el trámite de rigor cuando de Policía

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

		Judicial Internacional sea el tema. - Plantean que el DAS se dedique solo a la inteligencia Nacional e Internacional y que la función de extranjería y de Interpol pase al Ministerio de Relaciones Exteriores
Jorge Enrique Gómez Pardo	Ministerio de Justicia	- Crear el Ministerio del Interior y de Justicia con el fin de darle el estatus político y jurídico a los Derechos Humanos
Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia	Selección de Magistrados de Altas Cortes, períodos y edad de retiro forzoso	- Adoptar el concurso de méritos para la selección de Magistrados de Altas Cortes. - Con el fin de brindar solidez en la seguridad jurídica y aprovechamiento de la memoria institucional, proponen que los periodos de los Magistrados de Altas Cortes sean de 10 o 12 años - Luego de realizar un análisis de los parámetros demográficos, opinan que es tiempo de aumentar la edad de retiro forzoso a 70 o 75 años, con el fin de no perder recursos valiosos y de plena producción intelectual
	Ingreso al servicio judicial	Implementar como requisito de experiencia profesional para ser Juez Municipal, 4 años; para ser Juez del Circuito, años más y para ser Magistrado de Tribunal, otros 4 años adicionales.
	Servicio Judicial	-Fortalecer la labor jurisdiccional del juez, suprimiendo las tareas administrativas a cargo de este tales como: manejo de títulos judiciales, rendición de estadísticas y manejo de personal

	Estructura General de la Justicia	- Mantener el Consejo Superior de la Judicatura como órgano que garantice la independencia y autonomía. En cuanto a la función de la Sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura manifiestan: 1. La Sala Disciplinaria debe ser un alto órgano administrativo, no jurisdiccional, y sus decisiones deben estar sujetas a la justicia administrativa. 2. Los Magistrados que conformen la Sala disciplinaria podrían ser exmagistrados de las Altas Cortes, y los de las Salas seccionales exmagistrados de Tribunales. 3. El órgano disciplinario de la Rama no debería disciplinar a los fiscales delegados que actúen en el sistema acusatorio, pues ya no son funcionarios judiciales. Los debería disciplinar el superior interno en la Fiscalía. 4. Los conflictos de competencia podrían ser resueltos por un comité de presidentes de Altas Cortes: Suprema, Consejo de Estado y Constitucional. Respecto de la función administrativa anotan: 1. La composición de la Sala Administrativa debería responder a los estamentos de la Rama: Magistrados, jueces, empleados y en las agremiaciones de los actores anteriormente mencionados deben ser el mecanismo de postulación de los miembros de la Sala. La Sala Administrativa Nacional debería funcionar como una Junta Directiva para la Dirección Ejecutiva Nacional.
	Pequeñas Causas	Establecer Juzgados Especiales que se ocupen de las pequeñas causas en todas las áreas, en las grandes ciudades y descentralizados dentro de éstas.

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	Consejo de Política Criminal	Establecer por medio de ley estatutaria, que toda ley que busque modificar el Código Penal, deba tener concepto del Consejo de Política Criminal con el fin de evitar la existencia de leyes contradictorias.
Colegio de Empleados y Empleadas de la Rama Judicial	Servicio Judicial	-Auspiciar la creación de diferentes escenarios que permitan el crecimiento personal, profesional y familiar para los empleados y empleadas de la Rama Judicial -Brindar incentivos, promociones y facilidades para la acceder a capacitaciones. - Mejorar el salario. -Garantizar la disposición de recursos suficientes e idóneos para la realización del trabajo.
	Congestión	- Crear nuevos despachos judiciales que logren responder a la demanda de justicia. - Crear la jurisdicción constitucional - Que los juzgados de descongestión de la jurisdicción civil sean permanentes
	Administración de la Rama Judicial	- Suprimir el Consejo Superior de la Judicatura
Universidad Nacional de Colombia, Facultad de derecho, ciencias políticas y sociales	El papel de las facultades derecho en la formación de juristas	- Implementar que los programas de las universidades trabajen en la perspectiva del derecho como profesión, que requiere de la formación de abogados competentes a través de propuestas curriculares de alta calidad que logren: 1. Asumir la enseñanza del derecho en correspondencia con la investigación sobre realidades jurídicas. 2. Postular la enseñanza del derecho como proceso de cambio en la comprensión de las realidades jurídicas y la acción social. 3. Los procesos de formación en ciencias jurídicas como construcción social compleja

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	Fiscalía General de la Nación	- Implementar que la elección del Fiscal General de la Nación, la realicen los Altos Tribunales quienes postulen ternas para que el ejecutivo elija. - Definir la ubicación de la Fiscalía General de la Nación, para determinar si se adscribe al ejecutivo jurisdiccional, o si definitivamente se preserva como poder independiente, en la Rama Jurisdiccional, con los debidos controles.
	Régimen Disciplinario	- Desligar la función disciplinaria para bogados y jueces, actualmente en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, y establecer las colegiaturas para el juzgamiento de sus pares y las respectivas salas disciplinarias, en los tribunales, para el juzgamiento de los jueces y magistrados
	Tutela	- Definir cuando procede la tutela contra sentencias judiciales.
Colegiatura de Abogados Litigantes de Cali	Facultades de derecho	- Estructurar el pensum académico de las facultades de derecho el cual podría considerar los siguientes perfiles en la etapa de pregrado: 1. formación de jueces 2. Notariado y registro 3. Abogados litigantes y/o asesores o consultores
	Colegiatura de Abogados	- Crear la Colegiatura de Abogados la cual estaría revestida de funciones públicas como: otorgar la tarjeta profesional, disciplinar a los abogados, inscribir a los abogados como requisito para poder ejercer, con membrecía voluntaria u obligatoria y calificar a los jueces
	Funcionamiento de la Rama Judicial	- Crear el Ministerio de Justicia como máximo rector de la política judicial y criminal del país
Unión Colegiada del Notariado Colombia	Conciliación	- Crear un programa pedagógico con el fin de fomentar el espíritu de conciliación y la autocomposición de conflictos, dirigida por los conciliadores existentes y así fortalecer la justicia alternativa

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	Ampliación de competencias	- Implementar que la función del manejo del Registro Civil sea entregada, en su totalidad, a los notarios, como sucedía antes de entrar en vigencia la nueva Constitución Política. Lo anterior con el fin de dar calidad en el servicio, certeza y seguridad jurídica. - Crear una nueva ley que establezca competencias al Notario colombiano para descongestionar despachos judiciales como: 1. poder tramitar y solemnizar por escritura pública todos aquellos asuntos de derecho civil, mercantil y de familia, cuyas pretensiones sean susceptibles de disposición de parte, en ejercicio de la autonomía privada. 2. poder tramitar y solemnizar por escritura pública diligencias judiciales estrictamente administrativas, como por ejemplo, las notificaciones personales, previo levantamiento de acta para tal efecto.
Augusto Alzate López	Tutela	Crear un proyecto de ley que contenga los siguientes puntos: 1. Crear en la Sala Constitucional, las plazas de Magistrados a nivel de Tribunal Superior con el fin de que tramiten, en primera instancia, la revisión en las acciones de tutela. Si existe una negativa, debe ser motivada. 2. Que los Magistrados de la Sala Constitucional conozcan, en segunda instancia, de las impugnaciones que hagan los interesados y que sea la Sala Constitucional la encargada de unificar la jurisprudencia en los asuntos de su competencia, fijando directrices para que sea admitida la acción de tutela por parte de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura. El proponente comenta que su propuesta es con el fin de combatir la denegación de justicia.

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

Alfonso Guarín Ariza	Estructura General de la Justicia	Que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura permanezca pero reduciendo el número de Magistrados, regulando las funciones de la Sala y el nombramiento de los funcionarios. Determinar cuáles son los puntos particulares de investigación y decisión a cargo de dicha Corporación. Declarar la inexistencia constitucional de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de sus respectivos Tribunales de carácter regional
	Elección de Magistrados y requisitos	Implementar que la edad de 35 años que ahora se exige y el tiempo de 10 años de ejercicio profesional, sean aumentados. Realizar por medio de audiencia pública legalmente regulada y transmitida directamente a la opinión pública
Abraham Katimel	Ejercicio de la profesión de Abogado	-Que todo documento destinado a producir efectos jurídicos cuente con la firma de un abogado para garantizar la idoneidad del mismo. Para lo anterior plantea que se creen tarifas especiales. - Que el juzgamiento de abogados sea realizado por sus pares o colegios de abogados litigantes y el de los jueces, por las instituciones del Estado (Tribunales y Consejo Superior de la Judicatura) - Que la profesión de abogado litigante sea considerada como una función social y que exista una pensión vitalicia para los abogados mayores de 65 años, que cumplan 25 años de ejercicio profesional y que no hayan obtenido el derecho a pensionarse. - Establecer la Colegiatura obligatoria y reglamentada por la ley

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

Alfonso López Carrascal	Congreso de la República	- Implementar que los congresistas sean investigados y juzgados por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, aunque hayan cesado en el ejercicio de sus funciones. La segunda instancia sería la Corte Suprema en pleno. - Expedir una ley orgánica que establezca las regiones como entidades territoriales y así, que los Senadores sean elegidos por región y los Representantes por departamento, salvo las circunscripciones especiales. - Que la Comisión de acusación de la Cámara esté compuesta por un cuerpo de abogados, con calidades de Magistrados, elegidos por la Cámara de Representantes en pleno.
	Elección de funcionarios	- Evitar que el Gobierno proponga candidatos en la Rama Judicial para conformar Altas Cortes y que dicha elección corresponda a las Corporaciones con el fin de evitar la politización de la Justicia. En cuanto a la elección del Procurador y el Contralor General de la República, propone que el primero sea escogido por la Corte Suprema de Justicia y el segundo por el Consejo de Estado.
	Papel de la Jurisprudencia	Agregar un inciso al artículo 230 de la Constitución Política que diga que la jurisprudencia solo sea un referente para el operador de justicia y quitarle carácter vinculante, salvo la jurisprudencia de la Corte Constitucional
	Fiscalía General de la Nación	Que la Fiscalía esté conformada por un Fiscal Plural, cuyas decisiones de importancia puedan ser tomadas democráticamente por mayoría, salvo algunas excepciones por el presidente de la terna.
	Colegiatura	Crear o autorizar colegios regionales de abogados, que tengan a su cargo investigar y sancionar a los abogados que comentan faltas disciplinarias contra el Estatuto de los Abogados.

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

Aspirantes a Magistrados de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura	Proceso disciplinario de abogados y funcionarios judiciales	Observan que no es conveniente convertir el proceso disciplinario en un proceso administrativo ya que no sería una solución a ninguno de los problemas de la administración de justicia, particularmente el de la congestión judicial. - Que el control disciplinario esté en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura ya que es una garantía en la unificación de criterios de valoración de conductas de funcionarios judiciales y abogados - Anotan que regresar al sistema de juzgamiento de los servidores judiciales por sus superiores funcionales, atentaría contra la autonomía e independencia del inferior, pues en la práctica se vería obligado a acatar el precedente vertical como criterio absoluto
	Tutela	Opinan que la regulación de la acción de tutela contra decisiones de altas cortes debe contener la procedibilidad de la tutela contra sentencias de los órganos de cierre, procurando respetar siempre el derecho de acceso a la administración de justicia
Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia	Reforma Constitucional	- Considerar la posibilidad de que las reformas a la justicia se introduzcan en desarrollo de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y no como reformas constitucionales
	Congestión	-Rechazar la idea de buscar formulas gratuitas para vincular al servicio de justicia a estudiantes que hagan de sustanciadores o laboren como escribientes, sin contraprestación económica
	Procesal Penal	- Establecer si cabe el recurso de queja, cuando se deniega la apelación, y si cabe la simultaneidad en la interposición del recurso de reposición y en subsidio el de apelación ya que son temas que jurisprudencialmente generan discrepancias
	Papel de la Jurisprudencia	- Establecer el acatamiento obligatorio de líneas jurisprudenciales, so pena de sanciones, las cuales deberían establecerse claramente

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	Fiscalía General de la Nación	- Que la Fiscalía General de la Nación siga perteneciendo a la Rama Judicial con el fin de garantizar su independencia, no sólo respecto del ejecutivo, sino también respecto de los demás órganos del poder público - Implementar que la terna para la elección de Fiscal General sea presentada por la Corte Suprema de Justicia – terna construida de listas presentadas por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, universidades y colegios de Jueces y Fiscales- y de esta, sea el Presidente quien elija
	Estructura general de la Justicia	- Que dentro de una nueva arquitectura de los altos órganos judiciales del Estado, no quede el Consejo Superior de la Judicatura bajo un esquema de independencia externa y autonomía interna, tampoco que le sean otorgadas facultades como la de fallar tutelas o enervar decisiones de la Corte de Casación
	Jueces de pequeñas causas y competencias múltiples	- Crear un nuevo proyecto de descongestión en el cual se implementen nuevamente los jueces de pequeñas causas y competencias múltiples.
Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Reforma a la Justicia	Enviaron a la Comisión el estudio “ Bases Generales para una reforma a la justicia civil en América Latina y el Caribe”, publicado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA-
Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Facultad de Ciencias Jurídicas	Reforma a la Justicia	La Universidad Javeriana envió un documento el cual recopila las propuestas de estudiantes de la Facultad de Ciencias Jurídicas enfocadas en los siguientes temas: -Elección de Magistrados, metodología, periodos y requisitos. -Acción de Tutela -Consejo Superior de la Judicatura -Facultades para el Presidente de la República para expedir normatividad basada en la finalidad de descongestionar

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

		-Arquitectura Judicial -Acciones de Grupo -Fiscalía General de la Nación -Gestión documental -Jueces especializados de tutela -Acceso a la justicia y enfoque diferencial -Fortalecimiento Rama Judicial -Carrera Judicial
Jorge Isaac Robledo, Gerente del Instituto Autónomo de Derecho Penal. Propuesta enviada a la Comisión por el Doctor Mauricio González Cuervo, Presidente de la Corte Constitucional	Presupuesto	Proveer a la administración de justicia, de una asignación automática equivalente al 3% del presupuesto general de la Nación, o el 10% de lo que se le asigne anualmente a las Fuerzas Públicas para preservar el orden público. El remanente no invertido ni gastado en el correspondiente año sería asignado para el año inmediatamente anterior
	Fiscal General de la Nación	que la postulación para el cargo sea amplia a todo ciudadano especializado en Derecho Penal y que el mismo sea evaluado y elegido por todos los Magistrados de las Altas Cortes
	Elección de Magistrados y operadores jurídicos	que la postulación sea libre para todos los ciudadanos y soportada por su formación en derecho especializado en la rama del derecho al cargo que aspira. Los aspirantes se someterían a una evaluación medida por los exámenes del ICFES y ECAES, bajo la vigilancia de los decanos de las distintas facultades de derecho y la selección para el lleno de vacantes sería automática en el orden que señale la lista resultante de los exámenes.
	Elección Procurador General de la Nación y Contralor General de la República	Deben ser sometidos a elección popular, previa postulación y evaluación por todos los Magistrados de las Altas Cortes, limitados a anular la postulación por denuncia o demanda en contra del postulado.
	Cumplimiento de términos procesales y suspensión del proceso	Imponer como derecho fundamental el deber ineludible de cumplimiento de términos procesales para todo operador de justicia y que por ningún

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

		motivo este supere los 9 meses para resolver; y que, solo a falta de pruebas contundentes para la certeza de la decisión, pueda el juez declarar suspendido un proceso por el término también de 9 meses.
	Protección del derecho constitucional a la propiedad pública o privada	No procedencia de prescripción o caducidad alguna en cualquier conducta tipificada en el Código Penal y prevalencia del derecho a la propiedad.
	Creación de Tribunales Constitucionales	Similares a los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales, con la competencia exclusiva para conocer la segunda instancia de toda acción de tutela.

ANEXO 3. RELACIÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE REFORMA A LA JUSTICIA

FECHA Y DÍA DE LA SESIÓN	CIUDAD	TEMAS TRATADOS	INVITADOS ASISTENTES
Martes 19 de enero de 2010	Bogotá	Instalación de la Comisión y discusión de la metodología y temas a tratar por parte de la Comisión	Dr. Fabio Valencia Cossio, Ministro del Interior y de Justicia. Dr. Miguel Antonio Ceballos Arévalo, Viceministro del Interior y de Justicia. Dr. Nilson Pinilla Pinilla, Presidente de la Corte Constitucional. Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Vicepresidente del Consejo de Estado. Dr. Volmar Antonio Pérez Ortiz, Defensor del Pueblo. Dr. Carlos Ariel Sánchez Torres, Registrador Nacional. Dra. Martha Isabel Castañeda Curvelo, Viceprocuradora General de la Nación. Dr. Roberto Pablo Hoyos Botero, Vicecontralor General de la Nación. Dr. Edmundo del Castillo Restrepo, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República. Dr. Adriana Carvajalino, Asesora Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.
Viernes 22 de enero de 2010	Bogotá	Definición de la Agenda de Temas a tratar en la Comisión.	No hubo invitados en esta sesión
Lunes 25 de enero de 2010	Bogotá	Consejo Superior de la Judicatura y aspectos generales de la Rama Judicial	Dra. María Mercedes López, Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura. Dr. Francisco Escobar Henríquez, Vicepresidente del Consejo Superior de la Judicatura. Dr. Ovidio Claros Polanco, Presidente de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Dr. Jorge Antonio Castillo Rugeles, Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

			Judicatura. Dr. Jaime Giraldo Ángel, Exministro de Justicia y Exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia.
Miércoles 27 de enero de 2010	Bogotá	Ministerio de Justicia y Congestión en la Jurisdicción Ordinaria y en Sistema Penal Acusatorio	Dr. Juan Sebastián Betancur, Presidente de Proantioquia Dra. Mónica Pedroza, Consultora de la Corporación Excelencia en la Justicia. Dra. Ana María Ramos, Consultora de la Corporación Excelencia en la Justicia.
Viernes 29 de enero de 2010	Bogotá	Tutela	Dr. Rodrigo Uprimny, Director de DeJusticia. Dr. Jaime Córdoba Triviño, Exmagistrado de la Corte Constitucional e invitado permanente a la Comisión
Lunes 1 de febrero de 2010	Bogotá	Ministerio de Justicia y selección de funcionarios por parte de la Rama Judicial	No hubo invitados en esta sesión
Miércoles 3 de febrero de 2010	Bogotá	Arquitectura de la Rama Judicial	No hubo invitados en esta sesión
Viernes 5 de febrero de 2010	Bogotá	Tutela	No hubo invitados en esta sesión
Lunes 8 de febrero de 2010	Bogotá	Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y Tutela	Dr. Jaime Granados Peña, Abogado penalista.
Miércoles 10 de febrero de 2010	Bogotá	Ministerio de Justicia, Tutela y Fiscalía General de la Nación	Dr. María del Rosario González de Lemus, Presidenta de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia Dr. Jaime Córdoba Triviño, Exmagistrado de la Corte Constitucional e invitado permanente a la Comisión
Viernes 12 de febrero de 2010	-Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana -Cali, Universidad Javeriana de Cali	Conversatorio sobre los temas planteados por la Comisión	Foro Abierto al público
Lunes 15 de febrero de 2010	Bogotá	Tutela	Dr. Sigifredo Espinosa Pérez, Magistrado de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

Miércoles 17 de febrero de 2010	Bogotá	Arquitectura de la Rama Judicial	Dra. Paola Buendía García, Directora de Justicia y Seguridad. Departamento Nacional de Planeación –DNP- Dr. Jaime Córdoba Triviño, Exmagistrado de la Corte Constitucional e invitado permanente a la Comisión
Viernes 19 de febrero de 2010	Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga -Barranquilla, Universidad del Norte -Manizales, Universidad de Caldas	Conversatorio sobre los temas planteados por la Comisión	Foro Abierto al público
Lunes 22 de febrero de 2010	Bogotá	Régimen Disciplinario	No hubo Invitados en esta sesión
Miércoles 24 de febrero de 2010	Bogotá	Acceso a la justicia, Fiscalía general de la nación, Elección de magistrados y requisitos, Tutela y Congestión	Dr. Jaime Córdoba Triviño, Exmagistrado de la Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión
Viernes 26 de febrero de 2010	Bogotá	El papel de la Jurisprudencia	No hubo Invitados en esta sesión
Lunes 1 de marzo de 2010	Bogotá	Fiscalía General de la Nación	Dr. Jaime Córdoba Triviño, Exmagistrado de la Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión.
Miércoles 3 de marzo de 2010	Bogotá	Arquitectura de la Rama Judicial	Dra. Elsy del Pilar Cuello Calderón, Presidenta (e) de la Corte Suprema de Justicia. Dr. Álvaro Rojas Charry, Presidente de la Unión Colegiada del Notariado Colombiano. Dr. Alirio Virviescas Calvete, Miembro de la Unión Colegiada del Notariado Colombiano. Dr. Jaime Córdoba Triviño, Exmagistrado de la Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión.
Viernes 5 de	Bogotá	Arquitectura de la Rama	Dr. Jaime Córdoba Triviño, Exmagistrado de la

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

marzo de 2010		Judicial	Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión.
Lunes 8 de marzo de 2010	Bogotá	Régimen Disciplinario, Colegiatura, Arquitectura de la Rama Judicial	Dr. Jaime Córdoba Triviño, Ex magistrado de la Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión.
Miércoles 10 de marzo de 2010	Bogotá	Régimen Disciplinario, Abogacía del Estado, Elección de Magistrados, el papel de la Jurisprudencia	Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado, Procurador General de la Nación. Dr. Jaime Córdoba Triviño, Ex magistrado de la Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión.
Viernes 12 de marzo de 2010	Bogotá	Tutela	Dr. Jaime Córdoba Triviño, Ex magistrado de la Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión.
Lunes 15 de marzo de 2010	Bogotá	Presupuesto de la Rama, Elección de Magistrados, periodos y requisitos.	Dr. Mauricio Fajardo, Vicepresidente del Consejo de Estado Dr. Jaime Córdoba Triviño, Ex magistrado de la Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión.
Martes 16 de marzo de 2010	Bogotá	Tutela	Dr. Jaime Córdoba Triviño, Ex magistrado de la Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión.
Jueves 18 de marzo de 2010	Bogotá	Planeación de la entrega del informe de la Comisión	Dr. Jaime Córdoba Triviño, Ex magistrado de la Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión.
Martes 23 de marzo de 2010	Bogotá	Discusión sobre aspectos del informe final preliminar de la Comisión	Dr. Jaime Córdoba Triviño, Ex magistrado de la Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión
Miércoles 24 de marzo de 2010	Bogotá	Discusión sobre aspectos del informe final preliminar de la Comisión	Dr. Jaime Córdoba Triviño, Ex magistrado de la Corte Constitucional e invitado de carácter permanente a la Comisión
Lunes 5 de abril de 2010	Bogotá	Discusión sobre aspectos del informe final preliminar de la Comisión	
Miércoles 7 de abril de 2010	Bogotá	Discusión sobre aspectos del informe final preliminar de la Comisión	

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

Lunes 12 de abril de 2010	Bogotá	Entrega del informe preliminar de la Comisión de Expertos al Señor Ministro del Interior y de Justicia, Doctor Fabio Valencia Cossio	Asistieron a la entrega el Señor Ministro del Interior y de Justicia, el Señor Viceministro del Interior y de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Secretario General de la Presidencia de la República y los Comisionados
Lunes 19 de abril de 2010	Bogotá	Definición de metodología de trabajo para entrega del informe final	No hubo invitados a esta sesión
Lunes 26 de abril de 2010	Bogotá	Presentación de las propuestas en materia de justicia de los candidatos presidenciales	Asesores de campaña de los candidatos presidenciales Juan Manuel Santos, Antanas Mockus y Germán Vargas Lleras
Lunes 3 de mayo de 2010	Bogotá	Presentación de las propuestas en materia de justicia de los candidatos presidenciales	Asesores de campaña de los candidatos presidenciales Noemí Sanín y Gustavo Petro. Candidato Jaime Araujo Rentería.
Martes 11 de mayo de 2010	Bogotá	Presentación de las propuestas en materia de justicia de los candidatos presidenciales	Asesores de campaña del candidato presidencial Rafael Pardo
Martes 25 de mayo 2010	Bogotá	Discusión sobre aspectos del informe final de la Comisión de Expertos	No hubo invitados a esta sesión
Martes 1 de junio de 2010	Bogotá	Discusión sobre aspectos del informe final de la Comisión de Expertos	No hubo invitados a esta sesión

ANEXO 4. NOTICIAS Y COLUMNAS DE OPINIÓN PUBLICADAS A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DEL INFORME PRELIMINAR DE LA COMISIÓN

FUENTE	FECHA	AUTOR DE LOS COMENTARIOS	TEMAS TRATADOS EN LA PUBLICACIÓN	COMENTARIOS A FAVOR	CRÍTICAS HACIA LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN
El Espectador: "Supresión de la Judicatura, principal propuesta de la Comisión de Reforma Judicial"	12 de abril	José Gregorio Hernández	Enfoque de la propuesta. Congestión		"Los problemas de la administración de justicia no necesariamente están arriba en las altas cortes. Tenemos problemas de congestión en los juzgados, en los tribunales; tenemos el formalismo excesivo en la tramitación de los procesos; tenemos unos procesos demasiado largos, que duran años, y respecto a ello no veo que haya una propuesta".
El Espectador: 'La judicatura es necesaria en estos momentos': Francisco Escobar	12 de abril	Francisco Escobar	Estructura de la Rama Judicial		El presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Francisco Escobar Henríquez, rechazó la propuesta de suprimir esa colegiatura y destacó los logros que ha obtenido el estamento judicial del país a raíz de su creación. "Cumple con diversos tipos de funciones que, entre otras cosas, garantizan la autonomía de la Rama Judicial, como el tema de la capacitación de los jueces, la carrera judicial, la función disciplinaria que se ejerce al interior de la Rama Judicial, que garantiza, en gran medida, esa autonomía".
El Espectador: "De burocrático tildan enfoque"	12 de abril	Hernando Torres	Enfoque de la propuesta. Estructura de la		"El primero que debe aparecer en una reforma a la justicia es el ciudadano y vemos que no aparece ahí. Vemos más

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

de propuesta de Reforma a la Justicia" Caracol Radio: Consejo Superior de la Judicatura rechaza la iniciativa que busca eliminarlo RCN Radio: "Rechazan propuesta de eliminar Consejo Superior de la Judicatura"			Rama Judicial		bien un enfoque de carácter burocrático, que está en reformar los órganos de administración". Añadió que esta propuesta no contiene ningún detalle novedoso ni está basado en exámenes serios acerca del funcionamiento de la Judicatura, que tiene otro tipo problemas de más urgente solución, como lo es el hecho certificado por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, de que cerca de 21 millones de colombianos no tengan acceso a la administración de Justicia. "Repíte lo que en seis ocasiones ya se ha hecho, pero no evalúa, no dice qué ha hecho el Consejo Superior, no dice cómo lo ha hecho, no dice qué ejecutorias se han manifestado (...) vemos que esquiva los problemas esenciales de la administración de justicia"
--	--	--	---------------	--	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

El Tiempo: "Faltó proponer que la justicia sea una política de Estado": Francisco José Sintura Varela"	12 de abril	Francisco Sintura	Estructura de la Rama Judicial; Elección de Magistrados; Colegiatura obligatoria de abogados; función electoral de la Rama; Fiscalía; descongestión; acción de tutela	"Resultan destacables las propuestas de establecer un monto del presupuesto nacional no inferior al 2.5% que permita atender mínimamente las necesidades que surgen de la cada vez más creciente demanda de justicia; suprimir la intervención de la Procuraduría en los procesos penales que resulta hoy absolutamente innecesaria si se tiene la presencia de la Fiscalía como órgano de persecución penal; las modificaciones a la tutela contra sentencias de Altas Cortes frente a la que se establecen restricciones y limitaciones; el sistema de elección de los Magistrados de Altas Cortes mediante procesos de elección al interior de ellas mismas; la creación de la Colegiatura Nacional de Abogados con funciones disciplinarias sobre estos profesionales y la eliminación de las funciones nominadoras de las Cortes y Tribunales para Registrador Nacional, Contralor, Auditor General y Contralorías Territoriales"	"Hubiera sido deseable que iniciara por requerir del Ejecutivo y de los actuales candidatos presidenciales, que la justicia sea una política de Estado como lo son las políticas educativa, económica o fiscal, entre otras, y demandar que en esa perspectiva el Estado cuente con una verdadera política anticriminal que atienda el estudio de las causas de los fenómenos criminales en Colombia en el marco de una estructura de expertos apropiados que asesoren al Gobierno". "Se plantea además que la Fiscalía continúe perteneciendo a la Rama Judicial, propuesta que no se justifica de cara al contenido de las funciones que actualmente tienen los Fiscales, menos si simultáneamente se propone consolidar en cabeza del Fiscal General todo el poder para decidir los procesos a cargo de la Fiscalía, eliminando la autonomía individual de los delegados, con lo que en cada caso concreto podría el Fiscal señalar el sentido de la decisión que debe asumirse, peligrosa innovación cuyas consecuencias exigen un alto nivel de discusión". "Enorme discusión seguramente surgirá con la propuesta de obligar que la acción de tutela contra sentencias judiciales sea formulada únicamente a través de abogado, con lo que se impide que el ciudadano común pueda acceder directamente a este instrumento de protección de sus derechos fundamentales cuando estos resultan
--	--------------------	--------------------------	--	---	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

					violentados por la decisión de un juez, así como la propuesta de hacer nuevos códigos procesales para convertir la oralidad en el principio general, allí donde las reformas a los actuales más recientes, no llevan más de cinco años, y donde las facultades de derecho no han implementado las propias reformas curriculares para asegurar en sus estudiantes las destrezas y habilidades que exige el sistema oral".
El Tiempo: "Rodrigo Uprimny, director de la organización 'DeJusticia', opina sobre propuesta de reforma a la rama judicial"	12 de abril	Rodrigo Uprimny	Función Disciplinaria		Critica la propuesta de establecer la función disciplinaria en el superior funcional, puesto que jerarquiza la Rama, afecta la autonomía e independencia de los jueces inferiores, y en derecho comparado, casos donde se ha presentado dicha experiencia ha demostrado dificultades. Considera más adecuado establecer un Tribunal Disciplinario.

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

El Mundo (Antioquia): "Para mejorar la justicia"	13 de abril	Editorial	Estructura de la Rama Judicial	"En relación con el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión de Juristas no se paró en pelos para proponer, de entrada, su eliminación y, en su lugar, crear "el Consejo Nacional de la Administración Judicial (...). En realidad, el Consejo de la Judicatura ha estado bajo fuego, inclusive desde las otras cortes, por problemas de burocratización, politiquería e ineficiencia. Aquí hemos dicho que hace falta una especie de gerencia moderna de la Rama Judicial y ese parece ser el espíritu de la propuesta.	
El tiempo: "La Hora de la Justicia"	14 de abril	Editorial	Descongestión; tutela; enfoque del informe; metodología de trabajo de la Comisión	"Sumadas a los cambios institucionales y de pesos y contrapesos, la Comisión pone sobre la mesa indispensables medidas para descongestionar los despachos judiciales, modernizar el sector con la inclusión de nuevas tecnologías e incentivar el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos. En cuanto a las tutelas contra sentencias judiciales y contra providencias de los altos	

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				tribunales, las recomendaciones introducen límites de tiempo, nuevos requisitos y recursos de anulación". "La amplia gama de temas que este informe preliminar aborda garantiza una discusión integral y muy necesaria de los desafíos de la rama. Ahora que la Comisión está abierta a los comentarios antes de publicar el reporte definitivo, a mediados de mayo, el turno es para los actores interesados, incluidas las campañas presidenciales. Las llamativas propuestas no solo ameritan un serio debate público ante las próximas elecciones, sino también que sean consideradas por el futuro gobierno, cualquiera que sea su orientación. Porque reformar la Justicia para que marche bien en Colombia es, a la vez, urgente y necesario".	
--	--	--	--	---	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

La República: "Expectativa por reformas a la justicia"	14 de abril	Andrea Mancera	Funcionamiento de la Comisión; Enfoque del Informe	"Fue un hecho importante para la historia del poder judicial en Colombia, pues permite que esta rama cambie su forma de operar y se incluyan nuevos beneficios. Este informe se encuentra a consideración del Gobierno, de las Cortes y además los candidatos presidenciales pueden opinar sobre el mismo. Hasta la población civil puede realizar sus comentarios, con el fin de que la Comisión presente el informe final el 19 de mayo del presente año. Estas son las oportunidades que debemos aprovechar, pues podemos opinar frente al tema y conocer a fondo todo lo que conlleva el poder judicial en nuestro país. Sin embargo, muchas veces nos da "pereza" leer documentos, analizarlos y proferir algún tipo de apreciación. Pero no nos damos cuenta de lo importante que puede ser para nosotros mismos, que participemos en estos casos".	
--	------------------------	---------------------------	---	--	--

El Colombiano: "Una Justicia para el ciudadano"	15 de abril	Editorial	Ministerio de Justicia; Estructura de la Rama Judicial; Descongestión Judicial; Elección del Fiscal General	"Dado que el objetivo fundamental es buscar una mejor administración de justicia, resaltamos como las más positivas, entre otras, las siguientes recomendaciones: El restablecimiento del Ministerio de Justicia, con las funciones específicas de formular las políticas criminal, carcelaria, legislativa y judicial, así como actuar de órgano de interlocución entre el Gobierno nacional y la Rama Judicial, fundamental para evitar los llamados choque de trenes que tanto perjudican a la institucionalidad. Iniciativa compartida por el ministro Fabio Valencia Cossio. En aras de una mayor agilidad de la Rama vemos conveniente la transformación del Consejo Superior de la Judicatura, en el Consejo Nacional de la Administración Judicial, que cumpliría funciones técnicas, ejecutivas, de planeación y de administración. También es adecuado que sólo esté	"Respecto a la forma de elección del Fiscal General creemos que la propuesta se queda corta, pues no basta con cambiar el órgano que lo postule y el que lo designe. En nada ayuda que sea la Corte Suprema la que envíe una lista de seis candidatos al Presidente de la República y éste lo elija, si finalmente no existe la voluntad política, de una y otra institución, para hacer un nombramiento. Es un tema que debe aún reflexionarse, en beneficio de la separación de poderes y la coordinación armónica"
--	--------------------	------------------	--	--	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				integrado por seis magistrados, entre ellos los tres presidentes de las Altas Cortes, y no por 13 como ahora, para evitar excesos burocráticos". "Quizá lo más trascendental de la reforma es que el ciudadano tenga pronta y cumplida justicia. Por eso celebramos las iniciativas de impulsar la oralidad en todas las actuaciones procesales; simplificar los trámites judiciales; erradicar el ritualismo y las dilaciones; aprovechar las tecnologías para avanzar en eficiencia y transparencia, y permitir que el ciudadano tenga por fin una justicia al día ya que, como bien dijo Séneca, "nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía".	
Diario del Huila: "La reforma a la justicia"	15 de abril	Carlos Mauricio Iriarte	Tutela; Descongestión Judicial; Requisitos para Magistrados	Resalta las propuestas sobre reforma a la tutela contra sentencias; Considera interesante la propuesta de instituir el recurso de anulación. Resalta las propuestas que se hacen en materia de descongestión judicial.	"El debate apenas comienza y por supuesto debo rechazar algunas que me parecen ligeras y sesgadas como la de aumentar la edad de retiro forzoso a 70 años para los Magistrados de las Altas Cortes e incrementar a 12 años el período de ejercicio de los Magistrados de las Altas Cortes".

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

LaTarde.com (Pereira): "Reforma a la justicia"	17 de abril	Carlos Patricio Eastman Barona	Estructura de la Rama Judicial; Fiscal General; Oportunidad de la Reforma	"Parece haber un acuerdo muy generalizado acerca de la necesidad de eliminar el Consejo de la Judicatura: su Sala Administrativa sería reemplazada por un Consejo de Administración Judicial, en el que tendrían asiento, con enorme poder decisorio, los presidentes de las Cortes Suprema y Constitucional. Y su sala disciplinaria, es decir, sus funciones, pasarían a ser ejercidas por los tribunales de distrito y las colegiaturas de abogados". "Lo que sí parece conveniente, por lo menos a simple vista, es que la postulación a candidatos a Fiscal General de la Nación lo haga la Corte Suprema de Justicia, en número de 6, y no de tres, como actualmente ocurre. De esos 6 elegiría el Presidente de la República. Su período sería de 5 años". "Como quiera que sea o pueda ser, la reforma a la Justicia es una necesidad apremiante. Y el Congreso	
--	------------------------	---	--	--	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				que se instala el próximo 20 de julio tendrá que acometer su estudio antes que otros temas de la agenda legislativa"	
El Espectador: "Una lánguida receta"	17 de abril	Editorial	Enfoque de la reforma; descongestión judicial; tutela; períodos de los Magistrados; papel de la jurisprudencia; Fiscalía		"Torpedear una conquista democrática tan cara a los colombianos, como la tutela contra providencias judiciales, poco aportaría a la justicia. Impedirle al ciudadano formular directamente la tutela contra fallos judiciales, como hoy puede hacerlo, para obligarlo a contratar un abogado, recorta un derecho y en la práctica deviene en algo inútil, pues en la mayoría de los casos, quien controvierte una decisión judicial por vía de tutela, lo hace asistido de un jurista". "La expedición de nuevos códigos procesales que conviertan en regla general la oralidad, en vez de descongestionar, suscitaría traumatismos. Si de verdad se pretende implantar la oralidad, el camino no es

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

					codificar la inexperiencia, sino aprovechar lo poco que hay para atemperarlo a los nuevos vientos. Ya se sabe que entre el momento en el que se expide un nuevo estatuto procesal y aquel en el que se asimila, transcurren años de esfuerzos". "Menos interesante resulta someter a los jueces a la camisa de fuerza de tener que adoptar sus decisiones de acuerdo con la jurisprudencia de las altas cortes. Esta postura envejece la jurisprudencia, así se pretenda facultar a los jueces para desconocer las decisiones de sus superiores, siempre que realicen sofisticados análisis, los cuales comprometerán la rapidez del despacho que se atreva a tanto". "La extensión a 12 años de los períodos de los magistrados de las altas cortes, apenas tendría consecuencias en las vidas de los togados. Lo mismo ocurre con la antipática solución de extenderles la edad de retiro forzoso a 70 años, que hoy está en 65, disposición que, de acogerse, solamente pondría a salvo de la ilegalidad en la que ya se encuentran algunos de esos magistrados y sus auxiliares". Otro tanto puede decirse de la prórroga de un año en el período del Fiscal, propuesta que parecería estar diseñada en la aspiración del actual Gobierno de
--	--	--	--	--	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

					que el próximo presidente no participe en la renovación del titular de tan importante cargo. La propuesta para que sea la Corte quien terne y el Presidente quien escoja, solamente es un enroque menor". "Se echan de menos en la propuesta remedios eficaces contra la corrupción, como si ese cáncer no estuviere afectando ya algunas altas corporaciones. Tampoco vinieron soluciones a ese cuello de botella en que se ha convertido la designación de nuevos magistrados, como está ocurriendo en el Consejo de Estado, donde después de meses y numerosas reuniones, sus magistrados no han podido proveer una vacante en la Sección Tercera, la más congestionada y morosa del país, porque los consejeros andan enredados en politiquería o intercambiando cuotas burocráticas."
--	--	--	--	--	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

El Nuevo Siglo: "La reforma de la justicia y la empresa"	18 de abril	Fernando Bernal Escobar	Metodología de trabajo de la Comisión		"La amplitud con la cual se ha creado la Comisión para la reforma de la justicia, los documentos y papeles que le están enviando a la Comisión toda clase de profesores, centros de estudios y hasta alguna organización de ex detectives del DAS a veces serios, otros muy superficiales y muchos que le impregnarían a la reforma enorme gravedad si llegaran a ser tenidos en cuenta sus párrafos y sugerencias, indican que el país no puede mirar con indiferencia lo que allí se está cocinando, lo cual puede ser peor que aquello que hoy tenemos. Desde luego no han hecho falta los documentos de contenido político que propugnan por otra reforma constitucional para darle salida a los problemas de "narcotraficantes, narcoquerrilleros y de paso pedir astronómicas cantidades de dinero para financiar" toda la burocracia de la justicia". "Deben ser tenidas en cuenta las diversas experiencias del pasado, cuando casi siempre en la convicción de acercarse a la pronta y cumplida justicia, mediante la expedición de leyes desvertebradas e inconexas para conseguir la eficiencia en la tramitología, se han introducido reformas que a la postre expresan un pensamiento empírico respecto del deber ser de la administración de justicia en algunas de sus especialidades, con resultados
--	------------------------	--	--	--	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

					totalmente contrapuestos a los inicialmente perseguidos. La reforma debe quedar inmunizada contra modificaciones parciales mediante leyes que le hacen perder coherencia y unidad al sistema". "De ninguna manera pueden dejarse de "tocar" las dependencias de la administración pública que se encuentran en la administración de justicia y respecto de las cuales la opinión tiene la percepción de que se trata de verdaderas ruedas sueltas, movidas por una casta de intocables. En ese contexto se deben examinar cuidadosamente las funciones del INPEC, del DAS si es que sobrevive a los ataques que se le formulan en la actualidad, de la Dirección Nacional de Estupefacientes, de la ya célebre Superintendencia de Notariado y Registro y por qué no, de la Comisión de Acusaciones de la Cámara".
Diario del Huila: "¿Reforma a la justicia?"	20 de abril	Paloma Valencia	Enfoque del informe; Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial	"Son oportunas las observaciones de las Cortes que conocen el sistema internamente. Pero la actitud de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial según la cual solamente esta estará facultada para presentar proyectos de ley sobre las reformas a la administración de justicia es una	"Es una vergüenza a la mala actitud de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial de pretenderse una rueda aparte en el aparato estatal, y descalificar la comisión de expertos sin ver lo que iba a decir. Pero más triste aún, es la decisión de esa comisión de excluir "lo relacionado con la competencia de investigación y juzgamiento radicada en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado" con el propósito de que "las conclusiones aquí consignadas

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				abominación. Una comisión de expertos como la que configuró el gobierno tiene una tradición exitosa, basta recordar la Francia napoleónica”.	se mantengan”. Un mal trueque. “¿Cómo no abordar el problema de que mediante sentencia se haya extendido el sistema pensional del Congreso a toda la rama judicial? ¿Cómo se deja por fuera la necesidad de rediseñar el sistema de juzgamiento de los Magistrados de la Corte Suprema que hoy en día se juzgan a sí mismos? ¿Cómo no enfrentar los escándalos de los que el país supo, pero que no tuvieron consecuencias, tales como las relaciones con Giorgio Sale, enriquecimientos sin causa, acaso ilícitos, altos de miembros de la rama? ¿Cómo no discutir los efectos nefastos de la cooptación (elección de los magistrados por ellos mismos)? ¿Cómo es posible que no se atienda el tema de la doble instancia de los Congresistas que es una violación de los derechos humanos?”
La República: “Reforma a la Rama Judicial y juzgados especializados”	22 de abril	Sergio Clavijo	Eficiencia de la justicia; acción de tutela	“Para limitar el poder de entramamiento al interior de la Rama, se recomienda que las tutelas sobre sentencias judiciales sólo procedan cuando se hayan agotado los mecanismos ordinarios de apelación y que dichas tutelas tengan términos de caducidad. De esta manera, se busca evitar que el juez ordinario se vea sustituido por otros,	“Entretanto, queremos dejar sembrada una inquietud complementaria a las anteriores. ¿Cómo solicitar “justicia” sin conocimiento detallado de los temas sobre los cuales deben pronunciarse los jueces? Con frecuencia ocurre que jueces con poco entendimiento de complejos temas financieros, actuariales o de ingeniería de obras públicas ordenan reajustar pensiones, incrementar los gastos en salud o hasta paralizar las obras. Se requiere entonces la creación de “jueces especializados” en estos y

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				incluyendo el ardid de buscar instancias superiores antes de agotar las vías ordinarias y de apelación oficiosa. Muchas de estas recomendaciones van en la dirección de aquellas compiladas por Anif con ocasión de sus 35 años (ver Revista Carta Financiera No. 148 de Oct-Dic. de 2009).	otros temas, de tal manera que solo éstos puedan ocuparse de tomar decisiones respecto a determinados temas, lo cual les permitirá, a su vez, ir perfeccionando su conocimiento multidisciplinario”. “En resumen, otra forma de mejorar la aplicación de la justicia, complementaria a las propuestas que ya ha planteado la Comisión de Expertos, es a través de la creación de juzgados especializados. Así, los complejos temas financieros, pensionales, de salud, litigios de infraestructura, entre otros, deberían canalizarse por estas vías, para aprovechar el conocimiento ganado en un oficio que requiere especialización. Ello redundará en menores tiempos procesales y, por lo tanto, mejor aplicación de la “pronta justicia”.
El Diario del Otún: “A propósito de la propuesta de reforma judicial”	22 de abril	Eudoro Echeverri Quintana	Función electoral; Consejo Superior de la Judicatura; conformación de la Comisión; función disciplinaria	El quehacer de elaborar las listas para la Corte Suprema y el Consejo de Estado en una cooptación parcial para suplir las vacantes resultó demasiado complicado y un tortuoso periplo para el aspirante que apenas contaba con una impecable hoja de vida sin más ayudas, quizá fue la razón para privarlos de esa función. Y sobre la Sala Disciplinaria, la nación	Los conflictos de competencia entre distintas jurisdicciones los dirimirá la “Sala de Conflictos”, integrada por los presidentes de la Corte Suprema, Corte Constitucional y Consejo de Estado, no tiene sentido darles esa gestión a personas que se supone tienen otras gestiones no de mayor importancia pero sí de urgente decisión, perfectamente podría habersele asignado a la Sala de Consulta del Consejo de Estado a título vinculante. En la conformación de la Comisión “se echan de menos respetables o anónimos pero decentes abogados litigantes,

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				conoce bien las determinaciones recientemente asumidas que derivaron en nulidades contra fallos de única instancia a través de tutelas contra fallos bien concebidos de la Sala Penal de la Corte y que el Tribunal Constitucional logró afortunadamente conjurar. Las investigaciones disciplinarias debían estar a cargo de los Colegios de Abogados sólidamente consistentes con el apoyo oficial como sucede en el resto de países.	tampoco aparecen profesores dedicados por completo a la academia, menos profesionales consagrados a otras áreas distintas de la judicatura, no figuran congresistas serios, no hay representación de la sociedad civil, en fin, exclusiones que podrían deparar el temprano fracaso a las propuestas por falta de consultar un nutrido pluralismo”. “La flamante reforma consiste en cambiarle de nombre [al Consejo Superior de la Judicatura]: Consejo Nacional de Administración Judicial y modificar la integración de sus miembros, en el futuro serán los presidentes de las Altas Cortes, más tres integrantes elegidos por las mismas corporaciones, para un período de cuatro años reelegibles por una vez, su estatuta será par a la de los máximos tribunales de justicia, serán aforados constitucionales investigados por la Cámara de Representantes, autoridad que por lo demás ha demostrado secularmente su absoluta inoperancia e incompetencia en esa clase de juicios, aspecto que igualmente reclama una urgente sustancial metamorfosis.
El Espectador: “La Fiscalía”	29 de abril	Yesid Reyes Alvarado	Fiscalía General de la Nación		“El énfasis que debe ponerse en la persecución de los delitos es más un problema de política criminal que un asunto judicial y, por lo tanto, debería ser del resorte del Ejecutivo. Desde luego que un Consejo de Política Criminal debe hacer recomendaciones sobre qué

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

					conductas merecen ser criminalizadas, e incluso sobre a qué clase de delincuencia debería orientarse de manera prioritaria la actuación de la Fiscalía. Pero la decisión final debe ser tomada por el Ejecutivo como parte de su programa de gobierno, de la misma forma como después de escuchar analistas en materia económica o de salud opta por trazar políticas en esos dos ámbitos de la vida nacional. “En la medida en que la Fiscalía debe ser la encargada de poner en ejecución esa faceta de la política criminal (selección de casos que ameritan ser llevados ante un juez y prioridad de actuación frente a determinadas conductas delictivas), es importante que se elimine la autonomía de los fiscales delegados, porque no harían parte de una Rama Judicial en la que son prioritarias la absoluta independencia e imparcialidad del juez, sino que pertenecerían al Ejecutivo y tendrían que cumplir las políticas que en materia de persecución del crimen trazara la Fiscalía como cuerpo homogéneo encargado de la persecución del delito.
El Informador: “Comisión de Reforma a la Justicia”	30 de abril	Alfonso López Carrascal	Oportunidad de la propuesta	Lastimosamente se viene el debate presidencial y vendrá una parálisis, pero este menú o plato debe seguir vigente y los señores candidatos tendrán la oportunidad de manifestar si	

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				están con esta propuesta y si puede convocar más adelante una constituyente que haga esas reformas y otras que sea menester.	
La República: “Polémica por propuesta de excluir a la Procuraduría de los procesos penales”	3 de mayo	Edgardo Maya; Jaime Bernal Cuellar; Alfonso Gómez Méndez; Alfonso Valdivieso	Exclusión de la Procuraduría en el Sistema Penal Acusatorio	El ex procurador y fiscal general Alfonso Gómez se mostró partidario de excluir al Ministerio Público de los procesos penales, argumentando que esa participación no tiene ningún sentido, pues actualmente hay otros mecanismos para defender las garantías procesales de los acusados. El ex fiscal general y actual senador Alfonso Valdivieso estuvo de acuerdo con esta tesis, porque según su parecer, la presencia del Ministerio Público desequilibra la relación que hay entre el Estado y el procesado en el Sistema penal acusatorio (...) El senador del Partido Cambio Radical finalizó diciendo que el mismo Ministerio Público estaría de acuerdo con no participar más en los procesos penales.	El ex procurador general Edgardo Maya se mostró en contra de esta propuesta y dijo que por medio de un acto legislativo se estableció que en el Sistema penal acusatorio interviniera del Ministerio Público de forma atípica, pero necesaria para garantizar los derechos fundamentales del procesado (...) Maya aseguró que la Procuraduría no entorpece los procesos penales. El también ex procurador general Jaime Bernal manifestó que debe realizarse un estudio más a fondo sobre esta propuesta. (...) Según Bernal, en Colombia se propuso un Sistema acusatorio con base en lo que en otros países adoptaron, como el sistema anglosajón y el continental europeo, pero sin embargo, se marcaron algunas diferencias en el colombiano, como la inclusión del Ministerio Público.
El Nuevo Siglo: “Candidatos de	6 de mayo	Equipos de campaña de	Ministerio del Interior;	Consenso sobre el restablecimiento del	

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

acuerdo con separar Ministerios de Justicia e Interior”		los candidatos presidenciales	Estructura de la Rama Judicial	Ministerio de Justicia encontró entre los candidatos presidenciales la comisión de reforma al presentarles el informe preliminar concluido el pasado 12 de abril. En cuanto a las propuestas contenidas en el informe preliminar de reforma a la justicia, generado por la comisión, los equipos que han dialogado con la comisión coincidieron con las preocupaciones por reformar la administración de la rama judicial respetando su autogobierno. Los equipos de campaña manifestaron su apoyo a propuestas elaboradas por la comisión, tales como la necesidad de fortalecer los precedentes jurisprudenciales en el Derecho colombiano, lograr la estandarización y simplificación de los procesos judiciales, evaluar la participación de la rama judicial en la elección de dignatarios del Estado y respaldar el esquema	
---	--	--------------------------------------	---------------------------------------	--	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				procesal del sistema penal acusatorio.	
El Diario del Otún: “A propósito de la reforma judicial”	6 de mayo	Eudoro Echeverri Quintana	Función Electoral; Edad de retiro forzoso; Exclusión de la Procuraduría en el Sistema Penal Acusatorio	La supresión en la intervención de la Procuraduría General de la Nación en el sistema penal acusatorio da un parte de tranquilidad a quienes se opusieron a su incorporación a última hora en el Acto Legislativo 03 de 2002 por transgredir la figura adversarial en esa clase de procesos donde se adujo por muchos no sólo una total inoperancia, sino que en no pocas veces se sumaba su intervención al lado de la Fiscalía General de la Nación desequilibrando así ese balance de partes en el ejercicio de la acción penal.	“El hecho de ser escuchados los aspirantes inscritos ante la Corte Suprema y el Consejo de Estado en audiencia pública es una medida saludable, pero mantener la cooptación total como sucedía en años anteriores no enerva esa medida que resultó ser tan cuestionada hasta el punto que el Magistrado que se retiraba sugería su reemplazo usualmente por amistad y regionalismo, debe haber otro mecanismo donde la nominación y la elección estuvieran en autoridades distintas y motivadas por la excelencia en los méritos”. “El aumento del período en el ejercicio del cargo a 12 años que incrementan en la mitad al actual, tampoco parece sensato porque la jurisprudencia no debe anquilosarse, igual con la edad del retiro forzoso ampliada a 70 años, en el momento es de 65 años pero se aplica con odiosa discriminación a quienes no tienen altas jerarquías en la judicatura. Igual régimen para la Corte Constitucional”.
UN Periódico: “Vueltas y revueltas: un nuevo proyecto de reforma judicial”	9 de mayo	Germán Burgos	Presupuesto de la Rama Judicial; Papel de la jurisprudencia; Función electoral;	En primer lugar, la propuesta de reforma establece, a nivel constitucional, un porcentaje mínimo del presupuesto nacional, previsto en 2,5% e independiente del	Sorprende en este aspecto [propuesta de reforma a la función electoral de la Rama], sin embargo, la timidez de la comisión que pide reflexionar, antes que eliminar, los poderes de nominación de las altas cortes respecto del Contralor o Procurador General, los cuales tienen

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

			Carrera judicial; Elección de Magistrados determinado para la Fiscalía General. Esta estimación es pertinente si se tiene en cuenta que dicha institución hoy recibe más de la mitad de los recursos de la rama judicial. Un segundo aspecto novedoso y pertinente es la idea de establecer la obligatoriedad de los precedentes judiciales de las tres altas cortes existentes jurídicamente en Colombia. Más ambiciosa aún es la idea de que la administración pública en general tenga en cuenta los antecedentes jurisprudenciales so pena de un régimen de sanciones. El sentido de estas reformas es ofrecer seguridad jurídica a los usuarios de justicia y en general a la ciudadanía, una vía del accionar predecible de la administración pública con base en interpretaciones judiciales previas. Un tercer aspecto resaltable es la eliminación de las facultades de los tribunales	efectos similares a los que existen a nivel regional. Está la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura, el cual se propone reemplazar por un Consejo Nacional de la Administración Judicial, integrado por los presidentes de las altas cortes, más otros tres miembros nombrados igualmente por cada una de ellas. Si bien desde que el presidente Uribe llegó al poder la idea de una eliminación del Consejo de la Judicatura ha estado a la orden del día bajo argumentos de burocratismo, ineficacia, costos excesivos, resistencias dentro de la misma judicatura, etc., el país nunca ha contado con un diagnóstico serio acerca del funcionamiento del Consejo. Así como hay varias percepciones críticas, existen planteamientos que reconocen cómo este órgano ha permitido la implantación de la carrera judicial, la mejora parcial en la infraestructura de las unidades judiciales, el conocimiento idóneo de lo que pasa en la judicatura, la reorganización administrativa de los despachos, etc.. Por su parte, la propuesta lanzada por la comisión es la de volver a cierto pasado donde los presidentes de las altas cortes, cuyas tareas son ante todo jurisdiccionales, terminan atiborrándose de funciones administrativas y gestionando presupuesto.
--	--	--	---	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				superiores y administrativos para nominar a candidatos de las contralorías territoriales. Esta facultad, introducida en 1991, ha generado una dinámica clientelar bastante preocupante, según la cual los distintos aspirantes entran en un juego de presiones y/o eventuales intercambios clientelares con quienes tienen el deber de incluirlos en determinadas ternas	En la misma línea limitadora de la independencia está la propuesta de revivir el corazón del viejo sistema de cooptación que venía de la Constitución de 1886. La misma plantea que la Corte Suprema y el Consejo de Estado deben elegir a sus integrantes de manera autónoma, previo cumplimiento de audiencias públicas con los candidatos. No existirían o no aparecen claros los criterios de meritocracia previos que permitan identificar qué candidatos pueden ser considerados y cuáles son los mejores, como hasta cierto punto hoy existe con el papel cumplido por el Consejo de la Judicatura. En cuanto a la carrera judicial, la propuesta de la Comisión plantea un resquebrajamiento al invocar la selección por el nominador de cualquier miembro de la lista de elegibles, es decir, no necesariamente el primero de la misma, quien generalmente está allí luego de haber superado distintos tipos de pruebas. Con esta propuesta se estaría contrariando un precedente de la Corte Constitucional, según el cual debían designarse a los primeros de las listas de elegibles y no a aquellas personas más cercanas o de confianza, bajo distintos criterios, de su correspondiente nominador. La Corte en su momento estableció que tal dinámica rompía con los criterios meritocráticos del proceso de
--	--	--	--	---	---

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

					selección de funcionarios judiciales.
El Tiempo: “Comisión de expertos busca un vuelco para elección del Fiscal General de la Nación”	11 de mayo	Romelio Daza Molina, presidente de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta José Haxel De la Pava Marulanda, director Seccional de la Fiscalía del Meta	Fiscalía; Ministerio de Justicia; Sistema Penal Acusatorio	Entre juristas consultados por Llano 7 días surgió otra idea. Que sean las altas cortes las que envíen cada una un postulado, y de esos cuatro candidatos sea el Presidente el que elija el Fiscal General de la Nación. Para el magistrado Romelio Daza Molina, la propuesta es beneficiosa para la justicia por que habría un interlocutor válido entre la Rama Judicial y el Poder Ejecutivo, para articular políticas públicas para la justicia, e incluso podría ser vocero con el Poder Legislativo. Y en contravía a lo expresado en los pasados debates en la Asamblea y el Concejo, en donde el sistema oral salió 'crucificado', Daza Molina está de acuerdo con la Comisión en que la oralidad debe fortalecerse, como una estrategia para	

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

				descongestionar la Rama Judicial, y además porque "se trata de acercar la justicia al ciudadano, a la verdad real, ser más eficientes", dijo.	
El Diario del Otún: "A propósito de la reforma judicial"	13 de mayo	Eudoro Echeverri Quintana	Tutela		"La propuesta para modificar el artículo 86 de la Constitución es extensa, contradictoria y confusa, las sentencias de esos órganos ciertamente carecen de recurso porque son dictadas o en segunda instancia o en única instancia o en casación o en revisión, entonces afirmar que en esos eventos procedería el "recurso de anulación" ante la misma Corporación, genera ese hecho mayor penumbra porque su procedencia obedece a la violación de derechos fundamentales y de la jurisprudencia obligatoria para el caso concreto, esa sería sencillamente expresión de la acción de tutela objeto de ofrecimiento; para acabar ese panorama tan confuso, añade el literal c) que será resuelto previo concepto de la Corte Constitucional, adición que generará las mismas dificultades que pretendía conjurar al ser resueltos esos recursos o acciones directamente por la Corte Suprema o Consejo de Estado"
El Espectador: "La elección del Fiscal General"	13 de mayo	Yesid Reyes Alvarado	Fiscalía		La experiencia ha demostrado que los fiscales han tenido el perfil que el Ejecutivo ha trazado al elaborar las ternas. Si se invierte el mecanismo de escogencia como propone la Comisión,

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

					será la Corte la que garantice que el nombrado sea alguien que responda al modelo que ellos desean. Es decir, con ninguna de las dos formas de elección hay un balance real de poder, sino tan sólo una apariencia de éste. Si bien la tesis de la inviabilidad otorga ahora a la Corte mayor injerencia en la designación del Fiscal, lo cierto es que si se invierte el mecanismo de selección será el Ejecutivo quien quede con la potestad de considerar inviable la terna e incidir fuertemente en su nombramiento. De esa manera, el pretendido equilibrio de poder siempre queda a merced de quien elabore la terna o de quien tenga la posibilidad de objetarla de manera directa o a través de mecanismos como su inviabilidad. Por eso parece mucho más razonable asignarle directamente a una de esas dos instituciones su designación. Creo que entre ser independiente del Ejecutivo y serlo de los jueces, es preferible que lo sea respecto de estos últimos. En Colombia acabamos con los sistemas procesales en que los mismos jueces investigaban y fallaban, porque esa mezcla contaminaba el criterio del juzgador.
El Colombiano: “Cambios no desenredan la	14 de mayo	Rafael Nieto Loaiza	Fiscalía		La otra situación tendría que ver con la propuesta de la Comisión de Reforma a la Justicia, que propuso un cambio en el

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

elección de Fiscal”					mecanismo de selección de Fiscal: que la Corte presente una terna al Presidente y este elija. Para Nieto, esto es inconveniente porque se le está entregando el poder a la Corte. Además, "si no se han puesto de acuerdo para elegir a un Fiscal, a un magistrado y al presidente del tribunal, mucho menos lo harán para elegir a tres candidatos a la Fiscalía".
El Nuevo Siglo: “En 4 años desaparecerá la congestión judicial”: Torres”	18 de mayo	Hernando Torres	Conformación de la Comisión; independencia judicial; precedente judicial; función disciplinaria		Resulta preocupante que más allá de la conformación formal de la comisión de expertos, brille por su ausencia la participación efectiva de la Rama Judicial y de las denominadas en el informe preliminar “fuerzas vivas de la sociedad”. Se trata de una reforma a la justicia sin ciudadanos. Es necesario señalar que el proyecto de reforma pone en riesgo el valor supremo de la independencia judicial reconocido constitucionalmente en nuestro sistema jurídico como garantía de imparcialidad para que en sus decisiones los jueces sólo estén sometidos a la ley garantizando con ello que los ciudadanos sean tratados por la justicia en igualdad de condiciones. Lo anterior, por cuanto propuestas como la obligatoriedad del precedente y el control disciplinario en cabeza de los nominadores crean una dependencia al interior de los órganos judiciales dado

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

					que el temor a una sanción puede sesgar el criterio de aquél para decidir según el pensamiento del superior. Por otra parte, la reciprocidad entre las Altas Cortes para asumir la competencia en materia disciplinaria puede hacer inoperante el control.
El Tiempo: “¿Cómo es su propuesta de que el Presidente elija directamente el Fiscal?”	18 de mayo	Yesid Reyes Alvarado	Fiscalía		Lo cierto es que el sistema hizo corto circuito. Y algunos han propuesto que el sistema sea al revés: que la Corte integre la terna y el Presidente sea el que elija. ¿Por qué no le gusta esa fórmula? Porque lo único que hace es invertir el esquema y dejar los problemas idénticos. Si la Corte envía la terna, claramente el Fiscal va a tener el perfil que la Corte quiera para el cargo. Pero a su vez el Ejecutivo podría considerar que tiene objeciones para la terna o, para utilizar el mismo término de ahora, podría considerar que la terna es inviable. Y entonces tendríamos el mismo conflicto planteado desde una perspectiva distinta: la Corte insistiendo en seis personas, como está pensando proponer la Comisión de Reforma de la Justicia, y el Presidente deteniendo la elección si la considera inviable porque sus integrantes no reúnen las condiciones que el Ejecutivo considera necesarias para ocupar el cargo de Fiscal. La Fiscalía pasaría a depender del Ejecutivo y, como consecuencia, el Presidente nombraría directamente al

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

					Fiscal, de la misma manera como nombra al resto de los colaboradores de su Gobierno.
El Heraldó: “Cualquier opción es buena, si...”	19 de mayo	Editorial	Fiscalía		"la terna de seis" para usar un exabrupto gramatical, le deja aún un fuerte componente de poder al Presidente; la otra opción, que el poder judicial elija al Fiscal, es interpretada por algunos como un retroceso a tiempos pretéritos del derecho colombiano, cuando los jueces adelantaban las investigaciones, evaluaban las pruebas y fallaban; y la tercera que se ha barajado por estos días, la de que el Presidente lo elija sin enviar terna a la Corte, parece perfecta para destrabar el actual proceso, pero abre la posibilidad de que los fiscales pasen a ser de bolsillo.
El Tiempo: “Abogados sin tarjeta profesional estafan a usuarios del sistema judicial de Villavicencio”	25 de mayo	Saúl Ramírez, ex presidente del Colegio de Abogados de Colombia	Colegiatura Obligatoria		Entre los profesionales del derecho, ha generado polémica la propuesta hecha por la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, de crear la Colegiatura Nacional de Abogados. El organismo propuesto asumiría las funciones que cumple el Consejo Superior de la Judicatura, de registro y sanción de los abogados, dispuesta en la Constitución. El Colegio de Abogados de Colombia está en desacuerdo con esta iniciativa, "porque creemos que podría generar dificultades e impunidad", dijo Saúl Ramírez, ex presidente de la entidad.

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

					La razón, dijo Ramírez, es que los tribunales de ética que se crearían en cada región serían los encargados de investigar y sancionar a sus propios colegas, lo que podría generar solidaridad de cuerpo con los abogados.
El Espectador: “La congestión del sistema penal”	27 de mayo	Yesid Reyes Alvarado	Sistema Penal Acusatorio		La idea de unificar los dos sistemas es inviable, porque la aplicación favorable de normas del nuevo, en cuanto a interrogatorio del sindicado, términos de indagación y juzgamiento o manejo de la prueba (para mencionar sólo algunas), conduciría en muchos casos a la anulación de los procesos anteriores, con todas las consecuencias que ello acarrea. Por eso es preferible buscar una solución intermedia que no signifique el traslado de todos los expedientes al acusatorio, sino que permita la agilización de los procesos antiguos mediante la aplicación de algunas de las figuras del nuevo procedimiento que no impliquen invalidar lo actuado. Por ejemplo, se puede regular la posibilidad de que la Fiscalía archive investigaciones, reglamentar la aplicación del principio de oportunidad, concentrar la práctica de las pruebas, intervención de las partes y emisión de sentencia en una sola audiencia oral, tramitar de la misma manera las apelaciones, etcétera. Pero, sobre todo, la Fiscalía necesita una profunda reorganización administrativa que le permita desarrollar sus labores de

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

					una forma mucho más eficiente; ese debería ser uno de los propósitos prioritarios del nuevo Fiscal General. Dicho sea de paso, esa duplicidad de procedimientos sería uno de los varios problemas que deberían solucionarse si se opta por la tesis de incorporar la Fiscalía al Ejecutivo, pues esta opción es radicalmente incompatible con un sistema en el que los fiscales conserven funciones judiciales, como, por ejemplo, la de ordenar detenciones. Eso demuestra que no todos los temas que ameritan una discusión técnica puedan ser incorporados de manera automática a una propuesta electoral, sino que deben ser previamente sometidos a un cuidadoso análisis, no sólo de sus ventajas, sino de la forma en que deben corregirse o ajustarse sus inconvenientes.
--	--	--	--	--	---

ANEXO 5. SÍNTESIS DE LAS SESIONES DE LA COMISIÓN CON LOS ASESORES DE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES

TEMA	ASESORES ANTANAS MOCKUS	ASESORES JUAN MANUEL SANTOS	ASESORES GERMÁN VARGAS LLERAS	ASESORES NOEMÍ SANÍN	ASESORES GUSTAVO PETRO	CANDIDATO JAIME ARAUJO RENTERÍA	ASESORES RAFAEL PARDO
1. Gobierno y Gerencia de la Rama Judicial	a) El Consejo Superior de la Judicatura debe ser reformado. Su Sala Disciplinaria debe ser suprimida, mientras que la Sala Administrativa debe reorganizarse. Consideran que debe estar compuesta por: 3 miembros designados por las Altas Cortes (que no sean magistrados de dichas cortes); 1 representante de los Tribunales; 1 representante de los jueces; y 1 representante de los funcionarios judiciales,	a) Se propone que el Consejo Superior de la Judicatura se concentre en la función disciplinaria y en la carrera judicial. b) Las funciones administrativas del Consejo Superior de la Judicatura desaparecerían. c) En cuanto a la gerencia de la Rama, se buscará crear una Gerencia General de la Justicia en la Rama Ejecutiva, respetando la autonomía judicial. d) La Gerencia General no se	a) Es vital introducir reformas a la gerencia de la Rama, sin afectar su autogobierno. b) La composición del Consejo Superior de la Judicatura debe consistir en mandatarios revocables provenientes de las Altas Cortes. c) Dejar las funciones de Gobierno de la Rama en cabeza de los Presidentes de las Altas Cortes ha demostrado, en derecho comparado, no ser una medida conveniente. Ello se evidencia en	a) Se deben crear indicadores de gestión que permita cruzar información a nivel nacional. Esto facilitaría algunos trámites burocráticos entre las entidades.	a) Se debe preservar el Consejo Superior de la Judicatura. b) Se debe fortalecer el sistema de estadísticas a cargo del Consejo Superior de la Judicatura. c) Fortalecer los Consejos Seccionales de la Judicatura. d) Se debe elaborar un sistema de seguimiento a la labor de la Rama Judicial.	a) Debe ser estudiada con precisión la relación entre demanda y oferta de la justicia, a fin de determinar un monto mínimo de presupuesto necesario para fortalecer la justicia	a) Se debe eliminar la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura b) Eliminar la calidad de “juez” que ostenta la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para que esta no conozca de acciones de tutela.

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	únicamente con funciones administrativas. b) Desaparecerían los Consejos Seccionales de la Judicatura, frente a lo cual se podría pensar en transformarlas en Tribunales de tutela de primera instancia. c) Se propondría estimular una mayor participación de las entidades territoriales en justicia, reformando el Sistema General de Participaciones al crear un rubro en el <i>gasto social</i> correspondiente a la administración de justicia. d) No consideran apropiado crear en la Constitución un porcentaje fijo	dedicaría al manejo administrativo y operativo de la Rama, sino al manejo del desempeño del modelo de gestión judicial. e) Se establecerá un esquema único de gestión judicial de los despachos. f) Se diseñarán esquemas de evaluación y seguimiento de la gestión, con incidencia en la carrera judicial, así como un refuerzo de los exámenes de funcionarios. g) La Rama continuará manejando su presupuesto. De la misma forma, continuará incidiendo en su elaboración y su ejecución.	casos como el argentino. d) Se debe fortalecer el sistema de estadísticas, lo cual repercute en la calidad de las decisiones de gobierno judicial.				
--	--	--	--	--	--	--	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	del presupuesto destinado a la Rama Judicial.	e) Parten de la idea de que la función administrativa debe dejar de ser ejercida por un cuerpo colegiado de Magistrados. Sin embargo, aun no tienen una propuesta finalizada sobre la integridad de la función administrativa de la Rama. Lo que sí tiene claro la campaña es que se debe acabar el esquema actual de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.					
2. Ministerio de Justicia	a) Es necesario el restablecimiento del Ministerio de Justicia b) El Ministerio resulta de gran ayuda para colaborar con la optimización de la gestión, a nivel	a) Se debe restablecer el Ministerio de Justicia. b) Los objetivos fundamentales del Ministerio deben ser: 1) propender por la descongestión	a) Es necesario contar con un Ministerio de Justicia.	a) Respaldan la escisión del Ministerio del Interior y de Justicia, para restablecer un Ministerio de Justicia.	a) Se debe restablecer el Ministerio de Justicia. a) El Ministerio de Justicia debe actuar como interlocutor de la Rama		a) Respaldan la escisión del Ministerio del Interior y de Justicia, para restablecer un Ministerio de Justicia.

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	de despachos judiciales, de la Rama Judicial	judicial; 2) mejorar la calidad de la justicia; 3) acercar la justicia a los colombianos; 4) mejorar la defensa judicial del Estado			Ejecutiva con la Rama Judicial. b) El Ministerio de Justicia debe participar en la elaboración de la política criminal.		
3. Pacto Nacional por la Justicia	a) Apoyan la idea de construir el Pacto Nacional por la Justicia.	a) Apoyan la idea de construir el Pacto Nacional por la Justicia.	a) Apoyan completamente la elaboración de un Pacto Nacional por la Justicia, siguiendo los precedentes de casos como el español. b) Para introducir reformas constitucionales a la justicia, se hace necesario que todos los estamentos participen en el proceso.		a) Una reforma constitucional debe obedecer a un verdadero consenso de Estado.		
4. Sistema Penal Acusa-torio	a) Consideran adecuado mantener a la Fiscalía dentro de la Rama	a) La Fiscalía debe pasar al Ejecutivo, a fin de que se consolide la	a) El Sistema Penal Acusatorio debería acercarse a un sistema adversarial puro,		a) Evitar que las investigaciones y procesos alrededor de	a) El sistema colombiano mantiene la Fiscalía en un punto	a) Se debe definir a profundidad el perfil del Fiscal General de la

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	Judicial. b) Valdría la pena convertir a la Defensoría Pública en un organismo autónomo. c) El Ministerio Público debe ser suprimido del Sistema Penal Acusatorio, pero su presencia es necesaria bajo la ley 600. d) Es coherente con la participación del ejecutivo en la política criminal, que éste incida sobre la conformación de ternas de candidatos a Fiscal General de la Nación. e) La propuesta de elección de Fiscal General de la Comisión es problemática por las dificultades que pueden	dirección a cargo de esta Rama del Poder, sobre la persecución del delito. b) Se debe eliminar cualquier función jurisdiccional de la Fiscalía c) Los altos funcionarios del gobierno no deben ser investigables ni acusables por parte de la Fiscalía, a fin de mitigar el riesgo de que dicho organismo sea cooptado por el ejecutivo y ello repercuta en impunidad. d) Una de las tareas fundamentales del ente acusador sería la revisión de la integridad de las penas establecidas en	con la Fiscalía en cabeza del Ejecutivo. b) Debe fortalecerse la coordinación entre las entidades que ejercen funciones de policía judicial.		violaciones a los Derechos Humanos por parte de la Fuerza Pública, sean asumidos por la Justicia Penal Militar. b) Debe reformarse el sistema de procesamiento a los aforados, a cargo de la Comisión de Acusaciones del Congreso.	intermedio: con elementos de un ente acusador administrativo y con elementos de una Fiscalía judicializada. Debería optarse por un modelo integral de Fiscalía judicializada.	Nación. La Corte Suprema debe terner al Fiscal y el Presidente lo debe elegir. b) Se deben revisar el principio de oportunidad y los beneficios penales.
--	---	---	--	--	--	--	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	surgir en torno a lograr acuerdo sobre los integrantes de una lista de seis candidatos; y porque no soluciona la posibilidad de que un Presidente considere una lista inviable. f) Quien elige tiene más poder que quien nombra, por lo cual la Corte Suprema de Justicia tiene mayor protagonismo bajo el esquema actual	el Código Penal, no solo para que sean coherentes entre sí, sino para que sean consistentes con la política criminal.					
5. Acción de Tutela	a) Las tres posibles reformas que propone la Comisión podrían afectar el acceso a la justicia de los ciudadanos. Por ello, preferirían que para solucionar los	a) Las modificaciones a la acción de tutela podrían afectar el acceso a la justicia, por lo cual no contemplan reformas constitucionales a esta acción.		a) Deben regularse las acciones constitucionales. Hay abusos del derecho permitidos por jueces, bajo el amparo de Constitución. b) Se debe		a) Tal y como en el caso alemán, se debe aceptar en Colombia la revisión de providencias de las Altas Cortes por parte de la Corte	a) Impulsar mediante el Ministerio de la Justicia, una conciliación entre las Cortes para solucionar los “choques de trenes”

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	problemas sobre tutela contra sentencias, se debe decantar la jurisprudencia, más no reformar la Constitución. b) La propuesta que hace la Comisión en el sentido de introducir el recurso de anulación implica que la Corte Constitucional, al ejercer únicamente una función consultiva, se ve desprovista de su función como órgano de cierre en materia de interpretación constitucional. c) El problema del “choque de trenes” también es un problema de gestión, en la medida en que no se ha facilitado el encuentro entre	b) Existirían posibilidades como establecer el requisito de mayoría calificada para que la Corte Constitucional revierta una sentencia emanada de las Altas Cortes.		eliminar el incentivo dentro de las acciones populares		Constitucional	
--	--	--	--	---	--	-----------------------	--

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	los Magistrados de las Altas Cortes para dirimir sus divergencias jurisprudenciales. Se debe promover el debate y el trabajo académico al interior de la Rama.						
6. Acceso a la Justicia	a) Consideran que una reforma a la justicia debe estar enfocada en el ciudadano. En esta medida, la principal preocupación debe ser el acceso a la justicia. b) Resaltan que en el estudio de necesidades jurídicas insatisfechas realizado en Chía y Armenia, se encontró que un	a) El énfasis de la reforma a la justicia debe recaer sobre el ciudadano. b) El índice de jueces por cada 100.000 habitantes en Colombia es aceptable en comparación con otros países de la región. La oferta no es el centro de la problemática de acceso a la justicia.	a) Es imprescindible que cualquier reforma analice el factor de la demanda de justicia b) Se debe establecer una especialidad judicial de extinción de dominio, en respuesta a los numerosos conflictos de propiedad existentes en Colombia.	a) Se deben crear oficinas de Registro de Instrumentos públicos en zonas periféricas y marginadas del país. b) Se crearán nuevas Casas de Justicia para garantizar el acceso.		a) Deben fortalecerse los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. Sin embargo, cuando de por medio están intereses públicos, deben ser únicamente los jueces quienes conozcan los casos.	a) Se deben robustecer los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos b) La conciliación no debe ser requisito de procedibilidad en todos los casos

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	87% de personas de escasos recursos no accede a la justicia formal. c) Se debe profundizar en la oferta de justicia para el pequeño conflicto, reforzando instituciones como los jueces itinerantes, los jueces de pequeñas causas y los jueces de paz. d) Apoyan que se extienda el uso del arbitramento. Sin embargo, consideran importante que se revisen los costos de este mecanismo, a fin de garantizar el acceso al mismo.	c) Se ampliará el acceso a la justicia, mediante la creación de nuevas Casas de Justicia.	c) Se deben crear nuevas Casas de Justicia. d) Existen interesantes casos de creación de jueces especializados, tales como el peruano.				
7. Función Disciplinaria	a) La disciplina de los jueces debe estar a cargo de la Procuraduría.	a) La función disciplinaria se preservaría a cargo de la Sala Disciplinaria del Consejo	a) Debe tratarse a fondo el tema de la corrupción en la Rama Judicial. b) Debe				

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	b) Aun no han definido una posición sobre la función disciplinaria sobre las Altas Cortes.	Superior de la Judicatura.	garantizarse que todos los funcionarios judiciales sean disciplinables.				
8. Colegiatura de Abogados	a) Apoyan la colegiatura de abogados para el ejercicio de la función disciplinaria sobre estos profesionales. b) Para establecer la colegiatura obligatoria, se deben tener en cuenta los precedentes de la Corte Constitucional, por ejemplo, cuando se intentó establecer la colegiatura de periodistas. c) Entre las funciones de la colegiatura de						

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

	abogados, deberían estar la fijación de las tarifas de honorarios, así como el establecimiento de horas mensuales obligatorias de servicio social a cargo de los abogados.						
9. Función Electoral	a) Se debe analizar y evaluar la participación de las Altas Cortes en la elección de funcionarios como el Procurador y el Contralor		a) Se deben escindir las decisiones judiciales de la participación de la Rama en decisiones políticas, tales como la nominación de funcionarios del Estado.		a) El presidente debe autolimitar, por vía de Decreto, su función de nominar y elegir funcionarios relacionados con el sector justicia.		a) Se debe eliminar la intervención de las Altas Cortes en la elección de altos dignatarios del Estado
10. Elección y período de Magistrados		a) Consideran que el esquema actual de elección contribuye con el sistema de frenos y contrapesos.	a) Apoyan la ampliación de los períodos de Magistrados, dada su utilidad, por ejemplo, para consolidar posiciones jurisprudenciales.	a) Implementar procesos de selección ágiles y que promuevan la meritocracia, dentro de todos los niveles de la judicatura		a) Eliminar la facultad del Presidente de ternar a los candidatos para conformar la Sala Disciplinaria	

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

			Sin embargo, consideran que se debe tratar de períodos escalonados.			del Consejo Superior de la Judicatura. b) Eliminar la facultad del Presidente de conformar la terna de candidatos para Fiscal General de la Nación. c) Selección mediante concurso, que refleje tres sectores distintos: 1) académicos; 2) jueces de carrera; 3) abogados litigantes. Los cargos se distribuirían por partes iguales entre cada sector.	
11. Papel de la jurisprudencia		a) Se creará un sistema para dar estabilidad y claridad a las reglas sobre el precedente	a) En procura de promover la seguridad jurídica, apoyan la propuesta de la Comisión en materia de				

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

		judicial.	precedentes jurisprudenciales.				
12. Eficiencia de la Justicia	a) Se pretende desjudicializar procedimientos, mediante medidas como dar a los inspectores de trabajo la función de dirimir ciertos conflictos.	a) La justicia tiene una bondad que en Colombia no se está aprovechando. Una justicia eficaz y eficiente deviene en un sentimiento generalizado de respeto a la institucionalidad. En términos económicos, se concibe la eficiencia de las instituciones como factor de desarrollo social y económico, lo cual respalda la necesidad de una preocupación por el funcionamiento de la justicia. b) Se buscaría una reforma procesal para procurar la estandarización y simplificación	a) Se debe procurar simplificar las fuentes de derecho, y hacerlas de fácil acceso al ciudadano. Se deben compilar normas que versen sobre temas afines, siguiendo los antecedentes establecidos, por ejemplo, con el Estatuto Tributario. b) Se han desaprovechado mecanismos de agilización de procesos, tales como la ley de titulación (ley 1182 de 2008)		a) Se debe establecer la oralidad en todos los procesos. b) Debe procurarse una simplificación procesal. “Tutelización” de procesos. c) Fortalecer la capacitación de servidores judiciales.		a) Apoyan la expedición de un Código de Procedimiento Único. b) Para descongestionar la jurisdicción contencioso administrativa, se debe eliminar o reglamentar el incentivo en las acciones populares

Informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

		de los procedimientos. c) Se sistematizará el sistema judicial y se generalizará el uso del sistema a través de internet.					
13. Arancel Judicial	a) Contemplan la creación del arancel judicial en materia civil y comercial. El arancel operaría para procesos ejecutivos hipotecarios. b) Con el arancel judicial, se financiaría una especialidad judicial civil ejecutiva. c) El arancel judicial no debe ser una barrera de acceso a la justicia. Por ello, se propone que su pago se realice al final del proceso.	a) Se pondrá en marcha el arancel judicial, con los propósitos de racionalizar tanto los ingresos de la justicia, como el uso del servicio de justicia.					