



Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Sala Administrativa
Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá

ACUERDO No. CSBTA13-151
Miércoles, 10 de Abril de 2013

Por medio del cual se realizan modificaciones al Acuerdo No. CSBTA13-150 del 1 de abril de 2013 con el que se instala el Comité Seccional de Diagnóstico Primario como instancia del Comité de Participación para la Reflexión sobre la situación de la Administración de Justicia, Seccional Bogotá.

**LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL
DE LA JUDICATURA DE BOGOTÁ,**

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial de la conferida mediante Acuerdos Nos. PSAA12-9656, 9665 y 9711 de 2012 y el reciente PSAA13-9852 del 4 de Marzo de 2013 proferidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y,

CONSIDERANDO:

Que dada la acogida que ha tenido la convocatoria para la instalación del Diagnóstico Primario como instancia del Comité de Participación para la Reflexión sobre la situación de la Administración de Justicia, se estimó pertinente invitar a Instituciones Académicas, Universidades, Agrupaciones y Agremiaciones Jurídicas, Funcionarios Judiciales, Empleados Judiciales y Usuarios de la Administración de justicia, a fin de que participen en los foros de debate preestablecidos.

Que por motivos de fuerza mayor no fue posible la instalación del primer foro seccional de Diagnóstico Primario fijado para el día 9 de abril de 2013, tornándose necesaria la reprogramación del mismo.

Que algunos participantes e invitados manifestaron la necesidad de ampliar el contenido de los ejes temáticos que serán trabajados en los respectivos foros y a su vez indicaron en forma detallada la información a adicionar, con el fin de que sea tratada en cada una de las mesas de trabajo creadas para este fin y que se encuentran contenidos en el presente acuerdo.

Que mediante Acuerdo No. 150 de 2013 se estableció el procedimiento para instalar el Comité Seccional de Diagnóstico Primario como instancia del Comité de Participación para la Reflexión sobre la situación de la Administración de Justicia, Seccional Bogotá, éste debe ser modificado en los aspectos anteriormente descritos.

Que atendido lo anterior, esta Sala Seccional en Sesión Ordinaria celebrada el día de hoy acordó ajustar tanto las fechas de programación como los contenidos de los ejes temáticos previstos para los foros de Diagnóstico Primario como instancia del Comité de Participación para la Reflexión sobre la situación de la Administración de Justicia.

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo segundo del Acuerdo No. CSBTA13-150 emanado de esta Corporación en cuanto a la fecha del primer foro seccional, el cual se realizará el día 23 de abril de 2013 en el auditorio del H. Tribunal Superior de Bogotá de 8 a 5 pm.

ARTICULO SEGUNDO: Convocar pública y abiertamente a Instituciones Académicas y de Derecho, Universidades, Agrupaciones y Agremiaciones Jurídicas, Funcionarios Judiciales, Empleados Judiciales y Usuarios de la Administración de justicia a efectos de que participen en el Foro del Comité Seccional de Diagnóstico Primario como instancia del Comité de Participación para la Reflexión sobre la situación de la Administración de Justicia, con la especificación de la temática a discutir y la mesa de trabajo a integrar dependiendo de la especialidad ejercida.

La anterior invitación será publicada en la página web de la rama judicial y a su vez se hará la fijación de avisos en las diferentes instalaciones de las sedes de los juzgados.

ARTICULO TERCERO: Modificar el artículo tercero del Acuerdo No. CSBTA13-150 emanado de esta Corporación, para ampliar el contenido de los ejes temáticos, los cuales quedarán de la siguiente manera:

ACCESO A LA JUSTICIA y CONGESTION JUDICIAL

- a- Análisis de las Cargas ideales de trabajo en cada especialidad
- b- Análisis de la Planta de Personal ideal para cada Juzgado en cada Especialidad.
- c- Análisis frente a la unificación de Funciones asignadas por cargo.
- d- Análisis frente a la posibilidad de estandarización de procedimientos por especialidad y categoría de Juzgado.
- e- Mora Judicial y Justicia Inoportuna.
- f- Estadísticas de la Rama Judicial.

AUTONOMÍA, INDEPENDENCIA Y GOBIERNO DE LA RAMA JUDICIAL - PRACTICAS IRREGULARES

- a- Autonomía y Gobierno de la Rama Judicial.
- b- Análisis frente a la presunta corrupción existente al interior de los Juzgados de cada especialidad y sus Oficinas de apoyo o centros de servicio.
- c- Medidas a ser implementadas como mecanismos de control para la prevención.
- d- Estandarización de procedimientos Disciplinarios, Penales y Administrativos tendientes
- e- la sanción de dichas conductas e identificación de instituciones de control y demás entidades de apoyo.
- f- Control Disciplinario.

NECESIDADES

- a- Infraestructura Tecnológica
- b- Infraestructura Física
- c- Medidas de Seguridad para Funcionarios y Empleados
- d- Centralización de la información y acceso a software de información de la gestión judicial.
- e- Presupuesto

ARTICULO CUARTO: Modificar el artículo quinto del Acuerdo No. CSBTA13-150 emanado de esta Corporación, para ampliar el contenido de los ejes temáticos, los cuales quedarán de la siguiente manera:

CUMPLIMIENTO DE DEBERES Y PRINCIPIOS DE LA LEY 270 DE 1996

- a- Fortalecimiento de la Carrera Judicial mediante el mejoramiento del proceso de selección en los Concursos de Méritos, para el ingreso, posterior ascenso, evaluación y finalmente retiro del cargo adquirido.
- b- Transparencia y Publicidad
- c- Utilización de TICS - Uso del expediente electrónico.
- d- Cumplimiento del Horario Laboral y Compromiso en el desarrollo de la función.
- e- Bienestar social y Salud Ocupacional.

FORMACION INTERNA Y HACIA EL USUARIO

- a- Propuestas frente a los temas a ser atendidos por la Escuela Judicial en los diferentes Planes de Capacitación –Año 2013-.
- b- Propuestas frente a la creación de mecanismos para la divulgación de conocimientos básicos jurídicos para los usuarios de la administración de justicia.
- c- Convenios de integración con instituciones del estado y entidades avaladas por el Ministerio de Educación para el desarrollo tecnológico y educativo de los empleados y funcionarios de la rama judicial a nivel central y nivel jurisdiccional.

REDUCCION DE FORMALISMOS

- a- Implementación de la Oralidad en las diferentes Especialidades
- b- Estandarización de requisitos en los diferentes despachos judiciales por especialidad en cuanto a la expedición de copias, gastos procesales, publicaciones, notificaciones y demás.
- c. Prevalencia de Formalismos sobre los derechos sustanciales.

ARTICULO QUINTO: Modificar el artículo noveno del Acuerdo No. CSBTA13-150 emanado de esta Corporación, para la conformación de los horarios de trabajo en los foros programados, los cuales quedarán así:

1er Foro - Abril 23 de 2013

- 8:00 a 8:15 am - Instalación del evento
- 8:15 a 10:15 am - 1er Debate sobre ACCESO A LA JUSTICIA y CONGESTION JUDICIAL
- 10:15 a 10:30 am - Receso
- 10:30 a 12:30 pm - 2do Debate sobre AUTONOMÍA, INDEPENDENCIA Y GOBIERNO DE LA RAMA JUDICIAL - PRACTICAS IRREGULARES
- 12:30 a 2:00 pm - Almuerzo
- 2:00 a 4:00 pm - 3er Debate sobre NECESIDADES
- 4:00 a 5:00 pm - Conclusiones

2do Foro - Mayo 9 de 2013

- 8:00 a 8:15 am - Instalación del evento
- 8:15 a 10:15 am - 1er Debate sobre CUMPLIMIENTO DE DEBERES Y PRINCIPIOS DE LA LEY 270 DE 1996
- 10:15 a 10:30 am - Receso
- 10:30 a 12:30 pm - 2do Debate sobre FORMACION INTERNA Y HACIA EL USUARIO

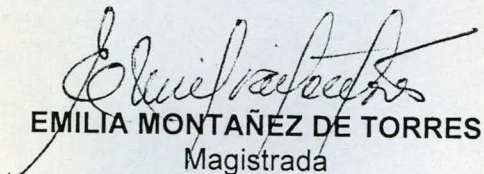
Hoja No. 4 Acuerdo No. **CSBTA13-151** del 10 de abril de 2013. "Por medio del cual se realizan modificaciones al Acuerdo No. **CSBTA13-150** del 1 de abril de 2013 con el que se instala el Comité Seccional de Diagnóstico Primario como instancia del Comité de Participación para la Reflexión sobre la situación de la Administración de Justicia, Seccional Bogotá"

10:30 a 12:30 pm - 2do Debate sobre FORMACION INTERNA Y HACIA EL USUARIO
12:30 a 2:00 pm - Almuerzo
2:00 a 4:00 pm - 3er Debate sobre REDUCCION DE FORMALISMOS
4:00 a 5:00 pm - Conclusiones

ARTICULO DECIMO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su Publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dado en Bogotá, D.C., a los diez (10) días del mes de Abril de dos mil trece (2013).


EMILIA MONTAÑEZ DE TORRES
Magistrada

EMT/AMRP

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – REFORMA JUDICIAL CONSTITUCIONAL
VERSION AGOSTO 4 DE 2011 - ACTUALIZADA
MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**

ARTICULO 86 CN Actual	Artículo 1 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.</p> <p>La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.</p> <p>Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.</p> <p>En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.</p> <p>La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.</p>	<p>Artículo 1. El artículo 86 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.</p> <p>La protección consistirá en una orden para que aquél 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.</p> <p>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.</p> <p>En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.</p> <p>La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.</p> <p><u><i>La ley estatutaria regulará lo relativo a las reglas de competencia y especialidad en materia de tutela entre los distintos jueces y tribunales.</i></u></p> <p><u><i>La acción de tutela contra providencias judiciales, sean autos o sentencias, deberá presentarse ante el superior funcional del accionado. La impugnación del fallo de tutela de primera instancia, se concederá en el efecto suspensivo.</i></u></p> <p><u><i>La acción de tutela contra providencias judiciales y arbitrales, deberá interponerse dentro del término de treinta días contados a partir del día siguiente al de su ejecutoria, so pena de su caducidad. Deberá interponerse mediante abogado, salvo cuando en el proceso judicial respectivo no haya sido obligatoria la postulación a través de abogado.</i></u></p> <p><u><i>La tutela contra providencias judiciales de una sala de tribunal superior de distrito</i></u></p>

	<p><u>judicial, de una sección de tribunal administrativo o contra providencias arbitrales, deberá interponerse ante la respectiva Sala de la Corte Suprema de Justicia o Sección del Consejo de Estado, según el caso, en única instancia y en ningún caso podrán transcurrir más de veinte días entre la solicitud de tutela y su resolución. El fallo de tutela podrá ser seleccionado y revisado por la respectiva Sala de la Corte Constitucional o su Sala Plena.</u></p> <p><u>La tutela contra providencias judiciales de una Sala de la Corte Suprema de Justicia, de una Sección del Consejo de Estado o de la Sala Plena del Consejo de Estado, deberá interponerse ante la Sala Plena de la respectiva Corporación, en única instancia y en ningún caso podrán transcurrir más de treinta días entre la solicitud de tutela y su resolución. El fallo de tutela podrá ser seleccionado y revisado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, con la finalidad de unificar la interpretación en materia de derechos fundamentales.</u></p>
ARTICULO 116 CN Actual.	Artículo 2 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, <u>el Consejo Superior de la Judicatura</u>, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.</p> <p>El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.</p> <p>Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido <u>adelantar la instrucción</u> de sumarios ni juzgar delitos.</p> <p>Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.</p>	<p>Artículo 2. El artículo 116 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. <u>La ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinados empleados judiciales, salvo proferir sentencias o decisiones que pongan fin a los procesos.</u></p> <p>El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.</p> <p>La ley podrá atribuir, excepcionalmente <u>y a prevención</u>, función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. <u>Las decisiones que le pongan fin a estas actuaciones serán apelables ante las autoridades judiciales, salvo las excepciones previstas en la ley.</u> Sin embargo, no les será permitido juzgar delitos.</p> <p>Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados <u>por la ley</u> o por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.</p> <p><u>De manera excepcional, la ley podrá conferir funciones jurisdiccionales a notarios, centros de arbitraje y/o conciliación.</u></p>

	<p><u>Parágrafo. Los conflictos de competencia entre jurisdicciones, no asignados especialmente, serán dirimidos en la forma que lo establezca la ley, por una Sala de Decisión integrada por un magistrado de la Corte Suprema, uno de la Corte Constitucional y otro del Consejo de Estado.</u></p> <p><u>Parágrafo transitorio.- La ley podrá atribuir, excepcionalmente, función jurisdiccional en materias precisas a abogados en ejercicio como medida transitoria de cinco años prorrogables con fines de descongestión judicial. La ley establecerá los requisitos que deben cumplir los abogados para ejercer estas funciones, así como los eventos en que deben ser asumidas como condición obligatoria no remunerada para el ejercicio de la profesión.</u></p>
ARTICULO 156 CN Actual	Artículo 3 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 156. La Corte Constitucional, <i>el Consejo Superior de la Judicatura</i>, 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.</p>	<p>Artículo 3. El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior 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.</p>
ARTICULO 174 CN Actual	Artículo 4 - Proyecto Gobierno
<p>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 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.</p>	<p>Artículo 4. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>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 <i>el Vicepresidente de la República</i>, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior 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.</p>
ARTICULO 178 CN Actual	Artículo 5 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p>	<p>Artículo 5. El numeral 3 del artículo 178 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p>

<p>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, <u>a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura</u>, a los Magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.</p>	<p>(...)</p> <p>3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, <u>al Vicepresidente de la República</u>, a los Magistrados de la Corte Constitucional, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Consejo de Estado, <u>a los miembros del Consejo Superior Judicial</u>, y al Fiscal General de la Nación.</p> <p>(...)”.</p>
<p>ARTICULO 186 CN Actual</p>	<p>Artículo 6 - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 186. <u>De los</u> delitos que cometan los congresistas, <u>conocerá</u> en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, <u>única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación.</u></p>	<p>Artículo 6. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 186. <u>El juzgamiento</u> de los delitos que cometan los congresistas, <u>corresponderá</u> en forma privativa <u>a la Sala Penal de</u> la Corte Suprema de Justicia, <u>en primera y segunda instancia, en los términos previstos en el numeral 3 del artículo 235.</u></p>
<p>ARTICULO 201 CN Actual</p>	<p>Artículo 7 - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 201. Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial:</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 7. Adiciónese un numeral 3 al artículo 201 de la Constitución Política, del siguiente tenor:</p> <p>“Artículo 201. Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial:</p> <p>(...)</p> <p><u>3. Liderar el diseño de la política criminal del Estado.”</u></p>
<p>ARTICULO 231 CN Actual</p>	<p>Artículo 8 - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva Corporación, <u>de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura.</u></p>	<p>Artículo 8. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación.</p> <p><u>En la integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, se atenderá el criterio de un adecuado equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, la rama judicial y la academia.</u></p>

ARTICULO 232 CN Actual	Artículo 9 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 232. Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:</p> <p>(...)</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 9. El numeral 4 del artículo 232 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“Artículo 232. Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:</p> <p>(...)</p> <p>4. Haber desempeñado, durante veinte años, cargos en la rama judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.</p> <p>(...)”</p>
ARTICULO 233 CN Actual	Artículo 10 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 233. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para períodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.</p>	<p>Artículo 10. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 233. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para períodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad <u>de setenta años</u>.</p> <p><u>Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Nacional Electoral, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y el Registrador Nacional del Estado Civil, no podrán ser elegidos a cargos de elección popular durante el período de ejercicio de sus funciones, ni dentro de los cinco años siguientes a su retiro.</u></p>
ARTICULO 235 CN Actual	Artículo 11 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <p>1. Actuar como tribunal de casación.</p> <p>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</p>	<p>Artículo 11. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <p>1. Actuar como tribunal de casación.</p> <p>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</p>

<p>numerales 2 y 3.</p> <p>3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>6. Darse su propio reglamento.</p> <p>7. Las demás atribuciones que señale la ley.</p> <p>Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.</p>	<p>numerales 2° y 3°.</p> <p>3. Juzgar a los miembros del Congreso.</p> <p><u>La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará dividida en dos secciones. La primera sección se encargará del juzgamiento en primera instancia y, la otra, del juzgamiento en segunda instancia.</u></p> <p>4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, <u>del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia,</u> a los Ministros del Despacho, <u>a los congresistas,</u> 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 jefe 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.</p> <p>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.</p> <p><u>6. Conocer de los asuntos disciplinarios contra los Magistrados del Consejo de Estado y el Procurador General de la Nación.</u></p> <p><u>7. Dirimir los conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción penal militar, así como entre la ordinaria y las especiales.</u></p> <p>8. Darse su propio reglamento.</p> <p>9. Las demás atribuciones que señale la ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.</p> <p><u>Parágrafo 2°. Lo dispuesto en el numeral tercero de este artículo, se aplicará a las demás personas con fuero constitucional.</u></p> <p><u>Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo, sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales, sólo se aplicará para los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo.</u></p>
--	--

ARTICULO 237 CN Actual	Artículo 12 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <ol style="list-style-type: none"> 6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. 7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley. <p>Parágrafo. Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo</p>	<p>Artículo 12. El artículo 237 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p><u>6. Conocer de los asuntos disciplinarios contra los Magistrados de la Corte Constitucional y el Contralor General de la República.</u></p> <p><u>7. Dirimir los conflictos de competencia entre la jurisdicción contencioso administrativa y las jurisdicciones especiales.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. 10. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley. <p>Parágrafo. Para ejercer el contencioso electoral ante la jurisdicción administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo</p>

Nacional Electoral.	Nacional Electoral.
ARTICULO 241 CN Actual	Artículo 13 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación. 6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución. 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 	<p>Artículo 13. El artículo 241 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación. 6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución. 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, de los proyectos de leyes estatutarias, <u>de los proyectos de ley en asuntos penales, de aquellos que regulen impuestos, contribuciones y recursos parafiscales y de los que regulen la actividad de las personas que manejan, aprovechan o invierten recursos provenientes del ahorro</u>

<p>9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.</p> <p>10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.</p> <p>11. Darse su propio reglamento.</p> <p>Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.</p>	<p>público, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p><u>Con tal fin, el Congreso los remitirá a la Corte Constitucional, dentro de los seis días siguientes a su aprobación. Los ciudadanos o el gobierno podrán intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el gobierno deberá sancionarlos, salvo si los objeta por razones de inconveniencia, en cuyo caso se seguirá el trámite previsto en los artículos 166 y 167 de la Constitución Política.</u></p> <p>9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.</p> <p>10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.</p> <p>11. <u>Conocer de los asuntos disciplinarios contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.</u></p> <p>12. Darse su propio reglamento.</p> <p>Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.</p>
<p>ARTICULO 250 CN Actual</p>	<p>Artículo 14 - Proyecto Gobierno</p>
<p>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, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.</p>	<p>Artículo 14. El artículo 250 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>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, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.</p>

<p>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.</p> <p>En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <p>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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, al solo efecto de determinar su validez. 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 	<p>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.</p> <p>En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <p>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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, al solo efecto de determinar su validez. 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
--	--

<p>las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.</p> <p>El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.</p> <p>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.</p> <p><u>Las víctimas actuarán en condiciones de igualdad dentro de la investigación y el juzgamiento, con respecto a las facultades de la Fiscalía y la Defensa.</u></p> <p>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.</p> <p>9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.</p> <p>El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.</p> <p>En el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General de la Nación 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.</p> <p>Parágrafo <u>primero</u>. 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.</p> <p><u>Parágrafo segundo. Atendiendo a la naturaleza del bien jurídico o a la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente.</u></p>
---	---

ARTICULO 251 CN Actual	Artículo 15 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:</p> <p>1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.</p> <p>(...)." "</p>	<p>Artículo 15. El numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:</p> <p>1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, <u>directamente o por conducto del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia</u>, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.</p> <p>(...)." "</p>
Capítulo 7 del Título VIII Actual	Artículo 16 - Proyecto Gobierno
<p>Capitulo 7. Del Consejo Superior de la Judicatura</p>	<p>Artículo 16. El Capítulo 7 del Título VIII de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Capítulo 7. <u>Del Consejo Superior Judicial</u></p>
ARTICULO 254 CN Actual	Artículo 17 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 254. El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas:</p> <p>1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.</p> <p>2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley.</p>	<p>Artículo 17. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 254. <u>La administración de la Rama Judicial estará a cargo del Consejo Superior Judicial, el cual estará integrado por la Sala de Gobierno y la Gerencia de la Rama Judicial.</u></p> <p><u>La Sala de Gobierno estará integrada por siete miembros, así:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. El Presidente de la Corte Constitucional.</u> <u>2. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia.</u> <u>3. El Presidente del Consejo de Estado.</u> <u>4. Un delegado de la Corte Constitucional.</u> <u>5. Un delegado de la Corte Suprema.</u> <u>6. Un delegado del Consejo de Estado.</u> <u>7. Un delegado escogido por los magistrados y jueces, en la forma que lo determine la ley.</u> <p><u>En la Sala de Gobierno actuarán, con voz pero sin voto, el Fiscal General de la Nación, el Ministro de Justicia y del Derecho y el Gerente de la Rama Judicial.</u></p> <p><u>Los miembros señalados en los numerales 4,</u></p>

	<p><u>5 y 6 deberán contar con los mismos requisitos del Gerente de la Rama Judicial y serán elegidos para un periodo de cuatro años.</u></p> <p><u>El reglamento de cada Corporación determinará los casos en que el Presidente puede ser relevado de ciertas funciones jurisdiccionales, con el fin de que pueda atender las competencias de la Sala de Gobierno del Consejo Superior Judicial.</u></p> <p><u>La Gerencia de la Rama Judicial estará a cargo de un gerente, elegido por la Sala de Gobierno, de conformidad con la ley.</u></p> <p><u>La Sala de Gobierno será un órgano de formulación de políticas, planificación, regulación y control de las mismas.</u></p> <p><u>La Gerencia de la Rama Judicial es la encargada de ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto, así como la administración del recurso humano, y del Sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales, de la carrera judicial, y de las demás actividades administrativas de la Rama, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno.</u></p>
ARTICULO 255 CN Actual	Artículo 18 - Proyecto Gobierno
<p>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.</p>	<p>Artículo 18. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 255. <u>El Gerente de la Rama Judicial deberá ser profesional, especializado y con maestría en ciencias administrativas, económicas o financieras y tener como mínimo veinte años de experiencia en actividades relacionadas con las mencionadas profesiones.</u></p>
ARTICULO 256 CN Actual	Artículo 19 - Proyecto Gobierno
<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administrar la carrera judicial. 2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por 	<p>Artículo 19. El artículo 256 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 256. <u>Corresponde a la Sala de Gobierno del Consejo Superior Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.</u> <u>2. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de estos, los Juzgados, cargos, cuando así se requiera para la más</u>

<p>normas especiales.</p> <p>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.</p> <p>4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.</p> <p>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.</p> <p>6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.</p> <p>7. Las demás que señale la ley.</p>	<p><u>rápida y eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de estos.</u></p> <p><u>En ejercicio de esta atribución, la Sala de Gobierno, no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan del monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones.</u></p> <p><u>3. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador</u></p> <p><u>4. Dictar los reglamentos constitucionales autónomos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.</u></p> <p><u>5. Aprobar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno.</u></p> <p><u>6. Proponer proyectos de acto legislativo y de ley, relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y de procedimiento.</u></p> <p><u>7. Regular el empleo de tecnologías de información en el servicio judicial con efectos procesales.</u></p> <p><u>8. Decidir sobre el cambio de radicación y el traslado de procesos judiciales de cualquier jurisdicción y la creación de jueces con competencia nacional.</u></p> <p><u>9. Administrar la carrera judicial.</u></p> <p><u>10. Elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba designarlos, cuando hubiere lugar a ello. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales y la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.</u></p> <p><u>11. Las demás que le atribuya la ley.</u></p> <p><u>Parágrafo transitorio. Las demás funciones atribuidas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura contempladas en la ley, serán asumidas por la Sala de Gobierno, la que podrá delegarlas en el Gerente de la Rama Judicial, hasta tanto se expida la ley estatutaria a que hubiere lugar.</u></p>
---	---

ARTICULO 257 CN Actual	Artículo 20 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 257. Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales. 2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales. 3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador. 4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales. 5. Las demás que señale la ley. 	<p>Artículo 20. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 257. <u>Corresponde al Gerente de la Rama Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones y funciones:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. Garantizar el eficiente funcionamiento del sistema judicial y promover el acceso a la justicia.</u> <u>2. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones de evolución del desempeño, control disciplinario y gestión de los procesos judiciales.</u> <u>3. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.</u> <u>4. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial.</u> <u>5. Ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial.</u> <u>6. Administrar un sistema único de estadísticas judiciales.</u> <u>7. Las demás que le atribuya la ley.</u>
	<p align="center">Artículo 21 - Proyecto Gobierno</p>
	<p>Artículo 21. Adiciónese la Constitución Política con el siguiente artículo:</p> <p><u>Artículo 257 A.- Al Colegio Nacional de Abogados le corresponde llevar el registro nacional de abogados e investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los abogados en el ejercicio de su profesión, de conformidad con la ley.</u></p> <p><u>La ley determinará la composición y el funcionamiento del Colegio Nacional de Abogados.</u></p> <p><u>La conducta disciplinaria de los fiscales, jueces y magistrados de Tribunal será investigada, juzgada y sancionada por su superior funcional, salvo en el caso de aquellas personas que tengan fuero</u></p>

	<p><u>constitucional.</u></p> <p><u>Los funcionarios administrativos o los particulares que ejerzan funciones jurisdiccionales serán investigados, juzgados y sancionados por el superior funcional del juez que desplazaron al ejercer las funciones jurisdiccionales.</u></p> <p><u>Los empleados de la Rama Judicial serán disciplinados por el superior funcional del funcionario para el cual prestan sus servicios, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.</u></p> <p><u>Parágrafo transitorio. Mientras entra en funcionamiento el Colegio Nacional de Abogados, la función disciplinaria de los abogados será ejercida por la Procuraduría General de la Nación.</u></p>
ARTICULO 267 CN Actual	Artículo 22 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.</p> <p>Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.</p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.</p> <p>El Contralor General de la República será elegido por el Congreso en pleno, en el primer mes de sus sesiones, para un periodo igual al del Presidente de la República, <u>de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y</u> no podrá ser reelegido para el periodo inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al</p>	<p>Artículo 22. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.</p> <p>Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.</p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.</p> <p>El Contralor General de la República será elegido por el Congreso en pleno, en el primer mes de sus sesiones, para un periodo igual al del Presidente de la República. No podrá ser reelegido para el periodo inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni</p>

<p>vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p> <p>Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; <u>las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.</u></p> <p>Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.</p> <p>No podrá ser elegido Contralor General de la República quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.</p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p>	<p>aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p> <p>Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes <u>temporales y</u> definitivas del cargo.</p> <p>Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.</p> <p>No podrá ser elegido Contralor General de la República <u>quien dentro del año anterior a su elección haya contratado por sí o por interpuesta persona con entidades del orden nacional o territorial, quien sea o haya sido dentro de los cuatro años anteriores a la elección, miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes. Cuando se produzca falta absoluta del Contralor General de la República, será elegido uno nuevo que ejercerá las funciones hasta terminar el período institucional de aquél al que reemplaza.</u></p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p>
ARTICULO 272 CN Actual	Artículo 23 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 272. (...)</p> <p>Igualmente les corresponde elegir Contralor para período igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.</p> <p>(...)"</p>	<p>Artículo 23. Modifíquese el inciso 4° del artículo 272 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 272. (...)</p> <p>Igualmente les corresponde elegir Contralor para período igual al del Gobernador o Alcalde, <u>de terna presentada por el Contralor General de la República.</u></p> <p>(...)"</p>

ARTICULO 276 CN Actual	Artículo 24 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por <u>candidatos</u> del Presidente de la República, <u>la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.</u></p>	<p>Artículo 24. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por <u>el</u> Presidente de la República.</p>
ARTICULO 341 CN Actual	Artículo 25 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 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.</p> <p>(...)"</p>	<p>Artículo 25. Modifíquese el inciso 1º del artículo 341 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 341. El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del <u>Consejo Superior 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.</p> <p>(...)"</p>
	Artículo 26 - Proyecto Gobierno
	<p>Artículo 26. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

Autonomía presupuestal responsable y transparente

Propuesta para reformar el presupuesto del Sistema Judicial

Miguel Emilio La Rota*, Carolina Bernal**, Sandra Santa** y Rodrigo Uprimny***

En este documento aportamos algunos elementos de juicio acerca de la discusión del presupuesto de las autoridades judiciales en Colombia y proponemos una alternativa de reforma de su régimen presupuestal. Este esfuerzo es realizado en el contexto de la discusión de la reforma constitucional a la justicia discutida en el Congreso, en la que se han ventilado varias propuestas dirigidas a proteger el presupuesto del poder Jurisdiccional y la Fiscalía General de la Nación.¹

En el marco de las discusiones acerca del proyecto de reforma constitucional, así como en múltiples entrevistas realizadas por Dejusticia como parte de investigaciones acerca del funcionamiento del Sistema Judicial², múltiples funcionarios afirman que las falencias en el desempeño de este aparato se deben primordialmente a la escasez de recursos. La expresión “estamos trabajando con las uñas” es común en funcionarios que legítimamente consideran que carecen de suficientes materiales de oficina, facilidades de transporte, apoyo humano o logístico, o simplemente, una carga de trabajo razonable. Por su parte, múltiples diagnósticos señalan la insuficiencia de presupuesto como el más primordial de los obstáculos a superar en los múltiples

* Investigador principal de Dejusticia ** Investigadoras asistentes de Dejusticia *** Director de Dejusticia.

¹ Durante la primera vuelta de la discusión de este proyecto, el consejo de estado propuso que el presupuesto del poder jurisdiccional, sin incluir el de la fiscalía general de la nación, debía ser igual o superior al 5% del Presupuesto general de la nación. Consejo de estado (2011, p. 8). Al final de la primera vuelta, el Congreso prefirió una fórmula que protegía el presupuesto del sector judicial impidiendo que aumentara menos que la tasa de inflación más el dos por ciento. Adicionalmente, se asignaban recursos cuantiosos durante un periodo transitorio de unos años, que debían invertirse en programas de descongestión judicial. (Informe de conciliación al proyecto de acto legislativo número 07/11 Senado de 15 de diciembre de 2011. Artículo 13 del Proyecto referente al artículo 228 de la Constitución). Dicha fórmula fue aprobada de manera similar en 5º y 6º debate de la segunda vuelta, pero limitando el aumento fijo del presupuesto judicial a seis años y ampliando los asuntos en los que se podrían invertir los recursos transitorios (Artículo 12 del texto aprobado del 6º debate, aprobado el 10 de mayo de 2012, “Proyecto de acto legislativo 07 de 2011 de Senado - 143 de 2011 acumulado con los proyectos de acto legislativo 9 de 2011 Senado, 11 de 2011 Senado, 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado.”)

² Entre otras, ver: Guzmán, La Rota y Uprimny (2011); Dejusticia (2010); Rojas y Marín (2010); La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011).

males del Sistema Judicial.³ Estas razones, en combinación con argumentos acerca de la necesidad de autonomía presupuestal de las autoridades judiciales, han permitido plantear la necesidad de presupuestos reales fijos que de una parte aseguren un flujo de recursos que se considera suficiente, y segundo, permitan la gestión independiente de la Rama.

En este documento intentamos analizar esta línea de argumentación. De una parte, estudiamos algunos datos cuantitativos acerca de la suficiencia de recursos en el Sistema Judicial, el manejo de dichos recursos y los resultados de su utilización. De otra, exponemos las razones por las que en Colombia puede ser importante proteger el presupuesto de la Rama, pero indicamos que dicha alternativa ha de considerar los problemas de información, rendición de cuentas, transparencia, y gestión de recursos que tiene el Sistema Judicial. También analizamos la experiencia comparada, buscando recomendaciones o buenas prácticas de los presupuestos judiciales.

Concluimos que no existe suficiente información para fundamentar la necesidad de recursos adicionales. Tampoco existe para concluir que los recursos existentes son suficientes. Constatamos que a nivel internacional el presupuesto de las autoridades judiciales no es comparativamente bajo; que ha aumentado sustantivamente en términos reales; se ha mantenido en comparación con el tamaño de la economía y ha disminuido en relación con el tamaño del Estado. Pero no se sabe a ciencia cierta si estos recursos bastan para financiar un desempeño adecuado de estas autoridades y, en caso de que no, cuánto dinero adicional es necesario.⁴

En segundo lugar, al menos respecto de áreas de la prestación de servicios jurídicos investigados por Dejusticia, observamos graves falencias en la gestión y ejecución de los recursos económicos para programas de primera importancia del Sistema Judicial, y a su vez, carencias importantes en el monitoreo y la evaluación de la implementación, los resultados y el impacto de dichos recursos. De esta forma, no sólo desconocemos si en general los presupuestos son o no suficientes; tampoco sabemos si la utilización de recursos ha sido adecuada. Consideramos que estos hallazgos añaden una mayor exigencia argumentativa a quienes solicitan mayores recursos; el aumento de los dineros provenientes del Presupuesto Nacional, así como la fijación de unos niveles mínimos presupuestales, sólo deberían ser posibles tras un mayor y mejor soporte empírico de las necesidades presupuestales de las autoridades judiciales y de su correcta inversión. Bajo las actuales condiciones, de bajo nivel de diagnósticos, control de los procesos y evaluación de resultados de los esfuerzos de política judicial, asignar más recursos –que pueden

³ Por ejemplo, la Comisión de Expertos creada por el Gobierno actual para proponer un proyecto de reforma a la justicia indicó que *“es evidente que el presupuesto de la Rama Judicial no es suficiente ... ”* (p. 47). Con base en ello, recomendó la implantación de un presupuesto fijo para la RJ. Sin embargo, el documento aportado por esta comisión no aporta un solo dato empírico para sostener dicha afirmación. En nuestro parecer, uno de los asuntos elementales que es necesario superar para lograr políticas judiciales adecuadas es el diagnóstico sin fundamento empírico sólido, normalmente con base en la intuición, o la experiencia parcial de funcionarios judiciales bien intencionados, pero que no son generalizables o representativos. Ver Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia (2010)

⁴ La diferencia entre la percepción de los funcionarios y las necesidades globales del Sistema puede deberse a la simple distinción entre las necesidades captadas individualmente por el servidor y la imagen que se concluye de un análisis global de los recursos utilizados. Las carencias observadas por el funcionario pueden deberse, no a la escasez de recursos, sino a su incorrecta utilización.

ser muy valiosos para muchos otros temas- puede esquivar las problemáticas de la Rama, y en últimas, gastar dineros sin mecanismos que muestren su necesidad y ejecución apropiada.

A pesar de lo anterior, argumentamos que existen fundamentos de diseño institucional, relacionados con la historia reciente de ataques que ha sufrido la Rama Judicial, que justifican el fortalecimiento de la autonomía presupuestal del Sistema Judicial. Pero dicho fortalecimiento ha de realizarse intentando evitar, o minimizar si se quiere, los efectos nocivos de los presupuestos fijos relacionados con la mayor inflexibilidad presupuestal para que el Estado pueda dirigir recursos a otros asuntos que eventualmente son prioritarios en términos de derechos fundamentales, o a la capacidad de efectuar una política fiscal efectiva que contrarreste los vaivenes de la economía. A su vez, el mencionado fortalecimiento ha de sortear otro riesgo inherente a los presupuestos fijos, relativo a un desestímulo para que las autoridades apropien y ejecuten presupuestos de manera responsable, con rendición de cuentas y transparencia.

Planteamos que una posible solución a estos interrogantes es la adopción de un situado judicial que: (a) mantenga cierto nivel presupuestal dirigido al SJ, que a su turno sea decidido y pueda ser modificado por una ley estatutaria, (b) exija un mínimo nivel de justificación empírica de parte del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, y (c) prevea mecanismos que permitan su inaplicación en situaciones específicas, que a su turno pueden requerir de un procedimiento decisorio exigente.

Breve aclaración conceptual: el Sistema Judicial

Este documento se refiere a las necesidades presupuestales de autoridades judiciales que incluyen la Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN) que a su vez incluye el CTI y el Instituto Nacional de Medicina Legal, y el Poder Jurisdiccional (en adelante el PJ) que está conformada por los juzgados, tribunales y altas cortes. Para evitar utilizar la expresión Rama Judicial que puede resultar confusa, nos referimos a este conjunto de autoridades como el *Sistema Judicial* (en adelante, SJ). Este análisis excluye a organismos gubernamentales relacionados con la prestación del servicio a la justicia tales como el Ministerio de Justicia o el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

Orden del documento

El documento se desarrolla de la siguiente manera: primero, describimos la situación del SJ en relación con los recursos monetarios y humanos. Observamos su evolución en términos reales y relativos, y comparamos la situación de Colombia con la de otros países de la región y del mundo. Segundo, exponemos que el SJ tienen un nivel bajo de rendición de cuentas, incluso en lo que se trata del cumplimiento del presupuesto de programas y proyectos de primera importancia. Tercero, mostramos que el SJ tampoco se caracteriza por aplicar herramientas adecuadas de política pública, al menos en lo que se trata del monitoreo y evaluación de programas y la ejecución de presupuestos de inversión. Cuarto, argumentamos que a pesar de los problemas anteriores, la independencia del SJ requiere de cierta protección de su presupuesto. Quinto, describimos las recomendaciones provenientes de la literatura comparada, que muestran las necesidades y problemas de los presupuestos fijos, y enfatizan acerca de la importancia de la

rendición de cuentas. Por último, desarrollamos una propuesta de reforma del régimen presupuestal.

I. Situación presupuestal del Sistema judicial

En este apartado estudiamos los recursos dinerarios y humanos con que cuentan el Poder Jurisdiccional (PJ) y la Fiscalía General de la Nación (FGN).

1. Recursos monetarios

Empezamos por describir la evolución del presupuesto del sistema judicial, tanto en términos reales (controlando por la inflación) como en comparación del Presupuesto General de la Nación y el PIB per cápita. Estas medidas nos dan una idea inicial de las tendencias de los recursos monetarios con que cuenta el SJ en las últimas dos décadas.

Gráfico 1. Presupuesto de el Poder Jurisdiccional (PJ)*
Precios constantes de 2010.

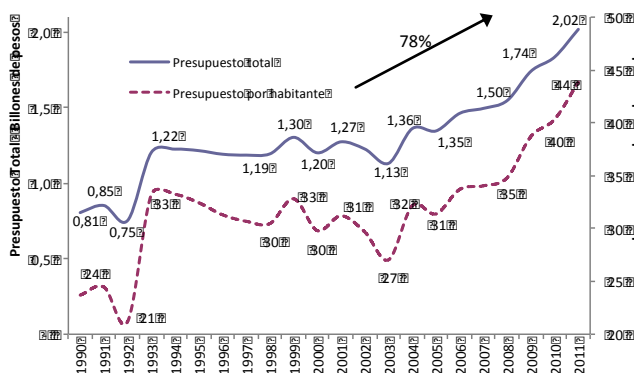
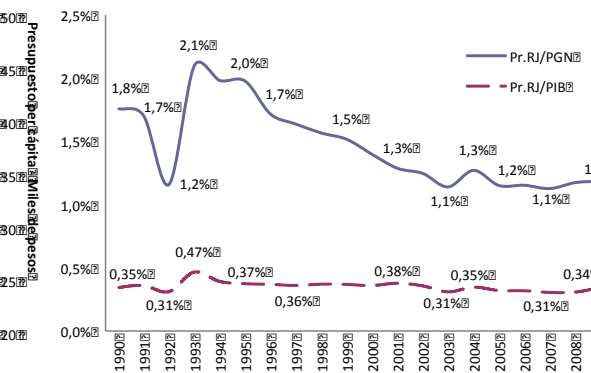


Gráfico 2. Presupuesto de PJ*, en relación con
tamaño del Estado y de la economía



*Incluye altas cortes y juzgados. Excluye FGN, MinJusticia e INPEC.

Fuentes para ambos gráficos: Informe de Gestión del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso 2010-2011. Presupuesto General de la Nación, datos del Ministerio de Hacienda, Informe sobre apropiaciones definitivas del Presupuesto General de la Nación. PIB es calculado por CSJ con base en metodología de cálculo de 2000.

El gráfico 1 muestra que el presupuesto real asignado al Poder Jurisdiccional puede dividirse en cuatro etapas: un aumento inicial entre 1992 y 1994, un nivel más o menos constante entre 1994 y 2001, una disminución sustancial en 2002 de más de 100 mil millones de pesos, y un aumento sostenido hasta el presente. El presupuesto pasa de 1.1 billones de pesos en 2003 a 2 billones en 2011, lo que corresponde a un crecimiento presupuestal del 78%.⁵ También constatamos que la evolución del presupuesto del PJ per cápita es casi igual a la del presupuesto a precios constantes.

En términos relativos, el presupuesto judicial tuvo un descenso respecto del Presupuesto General de la Nación (PGN) pasando de 2.1% en 1993 a 1.1% en 2007. Desde entonces ha mostrado un leve crecimiento a 1.4% en 2011. En comparación con la economía, el presupuesto de la Rama ha tenido un comportamiento más o menos estable alrededor de 0.35% del Producto

⁵ Según el Departamento Nacional de Planeación (2008, p. 5) el crecimiento del gasto del sector justicia (44%) superó los incrementos porcentuales de los sectores de educación (32%) y defensa y seguridad (21.3%).

Interno Bruto (PIB) dentro de un rango de 0.47% en 1993 y 0.31% en 1992, 2003 y 2007. Estos datos no son necesariamente negativos, teniendo en cuenta que durante las últimas dos décadas la economía creció de manera más o menos vigorosa, y que dentro de ésta, el gasto público ha aumentado de forma importante.⁶ A grandes rasgos, esto significa que el presupuesto del PJ ha crecido a la par con la economía, pero de manera menos que proporcional que el Estado.

Observamos una tendencia similar en relación con el presupuesto de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Según observamos en los gráficos 3 y 4, el presupuesto de la FGN en términos reales aumentó de manera constante entre 2005 y 2011⁷, lo cual sucede casi de manera calcada al presupuesto por cada cien mil habitantes.

Gráfico 3. Presupuesto de la Fiscalía⁸ (FGN) Precios constantes de 2011.

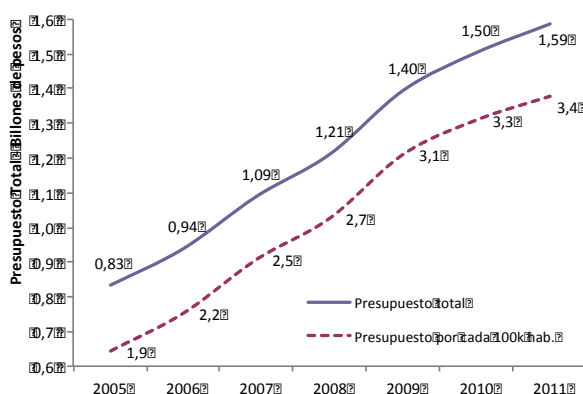
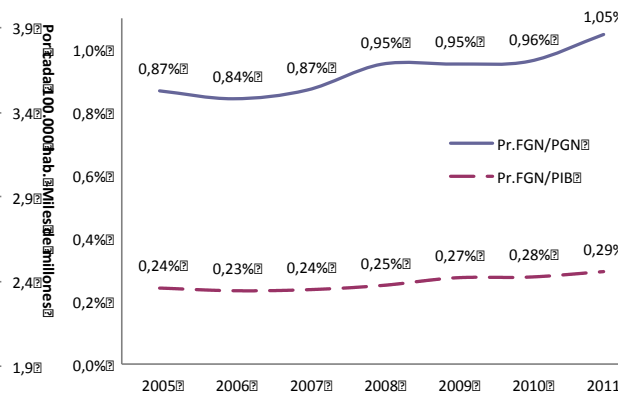


Gráfico 4. Presupuesto de la FGN, en relación con tamaño del Estado y de la economía



Fuentes para ambos gráficos: Cálculos propios, con base en Informes de la FGN al Congreso de la República, excepto para el año 2005, con base en datos del anuario estadístico de la FGN. Presupuesto General de la Nación, datos del Ministerio de Hacienda, Informe sobre apropiaciones definitivas del Presupuesto General de la Nación. PIB es calculado por CSJ con base en metodología de cálculo de 2000.

El presupuesto de la FGN relativo al tamaño del Estado y de la economía aumentó levemente de 2005 a 2011, de 0.97% a 1.05% del Presupuesto General de la Nación, y de menos de un cuarto de punto porcentual a casi un tercio de punto porcentual del Producto Interno Bruto. Para este periodo, el Presupuesto de la FGN creció proporcionalmente más que la producción interna y que el volumen del Estado.⁹

⁶ En efecto, el peso del Presupuesto General de la Nación respecto del PIB pasó de estar por debajo del 20% durante el primer quinquenio de los noventa a alrededor de un 30% durante el 2010.

⁷ No encontramos datos mínimamente consistentes acerca del presupuesto de la FGN antes de 2005.

⁸ Este es el presupuesto asignado a la Fiscalía General de la Nación por parte del Ministerio de Hacienda, principalmente; en algunos casos, como en el Informe del año 2010, se hace referencia a la asignación de algunos montos (menores) por parte de otras entidades públicas, tales como la Dirección Nacional de Estupefacientes y el Ministerio del Interior.

⁹ También, nuestros cálculos arrojan que, a precios de 2011, el Presupuesto del Instituto Nacional de Medicina Legal aumentó, de 75 mil millones en 2006 a 136 mil millones en 2011 –un aumento del 85% del presupuesto en cinco años-. Esto significa haber pasado del 0.06% al 0.09% del PGN en el mismo periodo, y de 0.018% a 0.025% del PIB.

Gráfico 5. Prsp. de la RJ per cápita. Diferentes países.

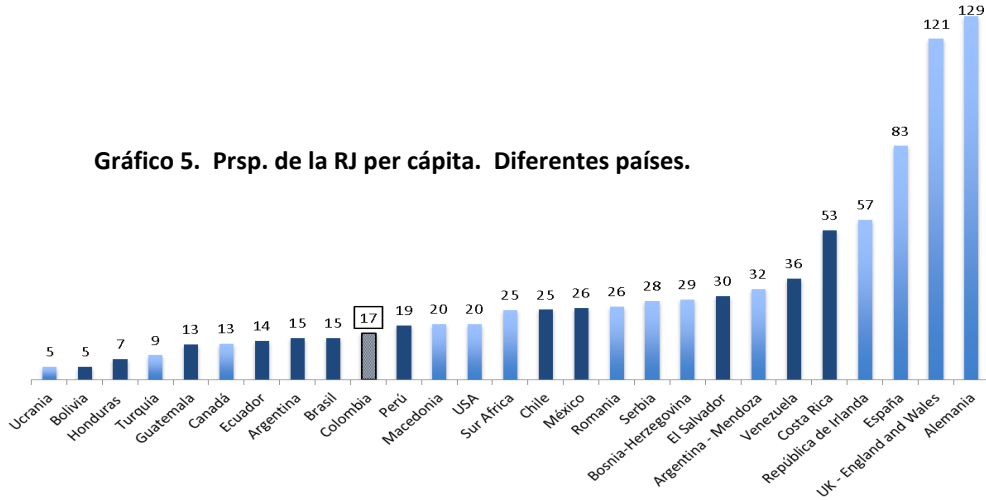


Gráfico 6. Prsp. de la RJ /PIB. Diferentes países

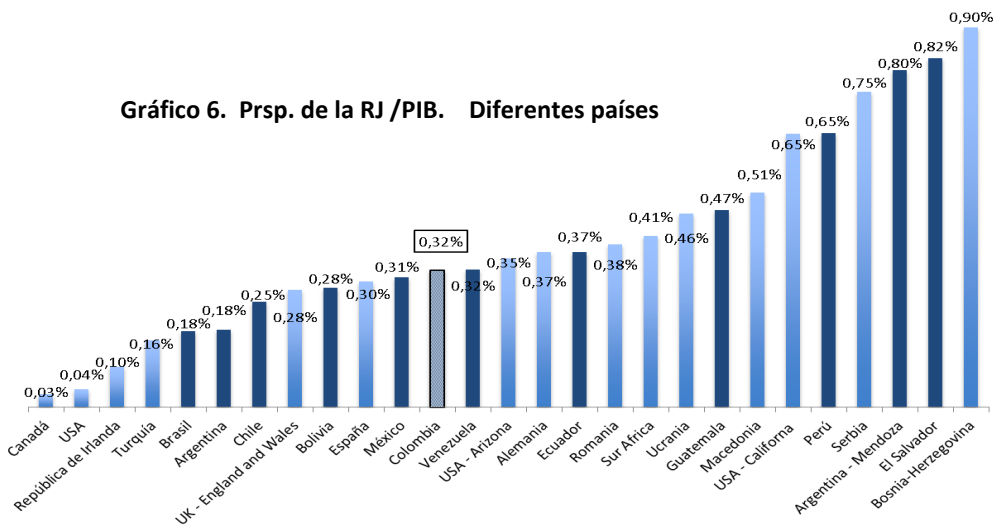
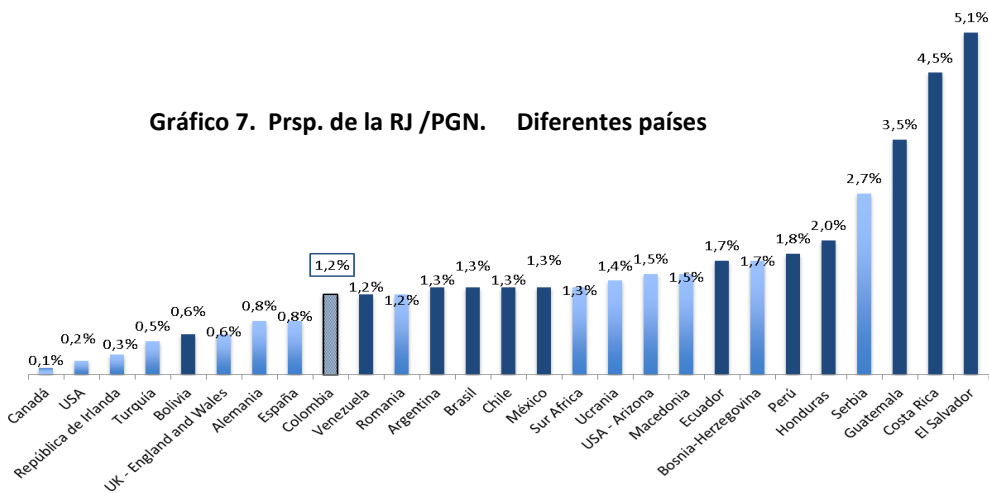


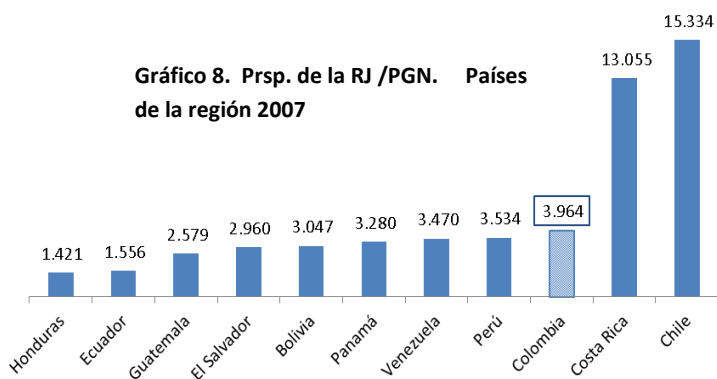
Gráfico 7. Prsp. de la RJ /PGN. Diferentes países



Ahora bien, ¿cómo se comparan estos niveles presupuestales con los de otros países? Los gráficos 5, 6 y 7 comparan la situación presupuestal del PJ de Colombia con la de otros países de la región y del mundo, de diversos niveles de desarrollo, régimen jurídico y distribución geográfica del poder, recogidos en su mayoría de comparaciones realizadas por el Centro de Estudios de Justicia de las

Américas CEJA y la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia.¹⁰ Dados los problemas metodológicos de realizar este tipo de comparaciones, este ejercicio no puede ser más que ilustrativo.¹¹

Observamos que los niveles presupuestales relativos de Colombia, aunque lejos de los de algunos países desarrollados, no parecen comparativamente malos. El gasto per cápita en tribunales nos ubica más o menos en la mitad de la región y mejor que algunos países de más altos niveles de desarrollo. En comparación del PIB, Colombia se ubica también en un punto medio de los países analizados, alrededor del 0.3%. Y en comparación del gasto estatal, se compara con la mayoría de países latinoamericanos, alrededor del 1.2% del Presupuesto General.



Fuente: Cálculo de Shack y Porras (2010) con datos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA

Una posible crítica a este análisis es que los colombianos somos excepcionalmente conflictivos, y por lo tanto nuestro sistema judicial necesita de cantidades de recursos inusuales para la esfera internacional. Pero esto no es cierto. Según el análisis realizado por Shack y Porras (2010) para CEJA, la tasa de litigiosidad¹² en Colombia no es nada inusual para la región. Incluso, Colombia muestra un nivel relativo de casos por habitante casi cuatro veces menor que el de Chile (gráfico 8).

¹⁰ Las fuentes de este ejercicio son: Fuentes: Para los países de la región, CEJA *Reporte de Justicia de las Américas 2006-2007*; Para los países europeos, CEPEJ (2010) *Systèmes Judiciaires Européens, Efficacité et Qualité de la Justice, con datos de 2008*; Para Alemania, España y Serbia, CEPEJ (2008), *Ibid, con datos de 2006*. Para Sudáfrica, datos del Ministerio del Tesoro para 2008 http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/monthly/monthly_2008.aspx. Para la Provincia de Mendoza-Argentina, datos de 2007 encontrados en http://www.jusmendoza.gov.ar/informacion/organigrama/estadistica_2007.htm. Para Arizona, datos de 2007 encontrados en <http://www.azcourts.gov/2009annualreport/RevenueExpenditureSummary.aspx>. Tasas de cambio calculadas a partir de promedios del año correspondiente. Para todos los casos, cálculo presupuestal incluye todos los tribunales de justicia y excluyendo fiscalías oficinas de investigación de crímenes, ministerios públicos, y agencias de provisión de asistencia legal.

¹¹ Este tipo de comparaciones puede afectarse, entre otras, por diferencias provocadas por las tasas de cambio aplicadas o distinciones en los conceptos comparados. A pesar de las eventuales diferencias de metodologías utilizadas, el estudio de Nelson Shack, Lisa Bhansali, Arnaldo Posadas y Rosmary Cornejo (2009) acerca de los recursos judiciales de varios países latinoamericanos llega a cifras muy parecidas a la utilizadas en aquí (pp. 38 y 39).

¹² Expedientes ingresados por 100 mil habitantes

Ahora bien, de los gráficos anteriores también derivamos que los indicadores acerca de los recursos monetarios relativos con que cuentan las autoridades judiciales no son totalmente pertinentes para medir el desempeño del aparato judicial. De una parte, el nivel presupuestal frente al PIB o el PGN, aunque permite comparar la evolución de los recursos con que cuenta el SJ, no dice mucho acerca de la suficiencia de recursos como tal. Es decir, la determinación de las necesidades y de la suficiencia de los recursos del Sistema es en parte independiente del tamaño del Estado o de la economía. Puede que el Presupuesto General y el PIB permitan tener una idea de la demanda por justicia.¹³ Pero aún si esto fuere cierto, una multiplicidad de factores adicionales inciden, de una parte, en el tamaño de los presupuestos públicos y de la producción de valor en la economía, y de otra, en las necesidades del SJ.¹⁴

Estos datos nos permiten mostrar que al nivel de recursos relativos, no estamos mal en comparación de la región y diversos países del mundo. Pero es necesario explorar otros indicadores que nos permitan tener una mejor idea del nivel de recursos que necesita y con que cuenta lo judicial. Como veremos adelante, mucha de esta información no existe o no está disponible.

2. Recursos humanos

Otra forma de analizar la suficiencia de recursos es a través de los recursos humanos dedicados a la provisión de servicios judiciales. En este apartado describimos algunos datos acerca del personal utilizado en el SJ, sobre todo para la solución de problemas penales complejos, en los que tradicionalmente se dice que existen bajos resultados.¹⁵

¹³ Así, el CEPEJ nota que los países de mayor PIB per cápita, dado su alto nivel de riqueza, tienden a destinar menores niveles de su PIB o su presupuesto general a la justicia, sin que ello signifique una apropiación insuficiente. CEPEJ (2010, p. 46).

¹⁴ Es por esto que en muchos países más desarrollados la relación entre el presupuesto de la justicia, y el presupuesto nacional o el PIB pueden ser mucho más bajos que para Colombia. En efecto mientras que el presupuesto del PJ canadiense representa un 0.03% del PIB del país y un 0.1% del PGN, el presupuesto del PJ colombiana corresponde a un 0.32% del PIB y un 1.2% del PGN. Esto no significa que Colombia está mejor que Canadá. Lo que significa es que probablemente Canadá responde a las necesidades jurídicas de su población con una proporción menor de recursos públicos o de la economía.

¹⁵ Hartmann (2010 p.231) presenta seis ejemplos de delitos complejos para los que tradicionalmente se han dado resultados bajos. De acuerdo con la autora, para 2008 el porcentaje promedio de condenas sobre entradas para los delitos de homicidio, secuestro, extorsión, cohecho, peculado y delitos relacionados con la celebración de contratos fue del 3.09%. Así mismo, la CCJ (2010) calcula que, a mayo de 2010, las sentencias por homicidios contra sindicalistas tramitados ante la subunidad OIT de la Fiscalía correspondían al 14% de los casos ingresados a dicha unidad, mientras que para los demás crímenes cometidos contra esta población el porcentaje de sentencias proferidas era apenas del 1.6%.

Gráfico 9. Planta de Fiscales.

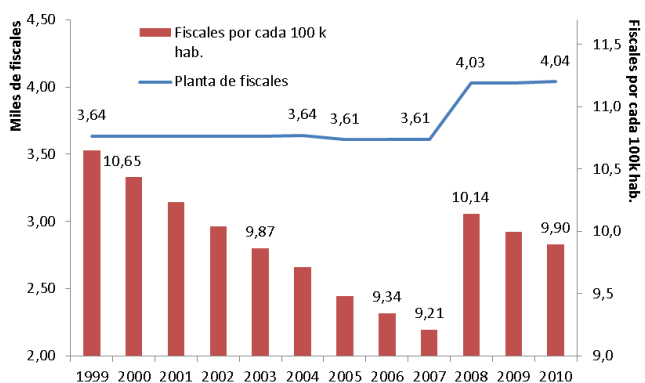
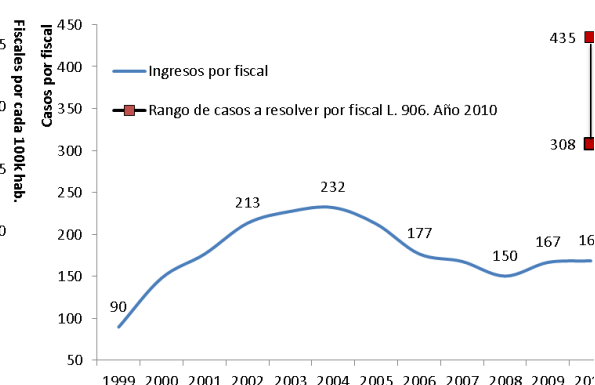


Gráfico 10. Casos por fiscal



Fuentes para ambos gráficos: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de la FGN de 2011 (Planta de Fiscales), y respuesta a derecho de petición de la FGN a Dejusticia. Ingresos por fiscal incluye L. 600 y 906. Casos por resolver contempla el inventario por evacuar por año. Rango de casos a resolver se refiere casos de Ley 906 de 2004 y a fiscales competentes para resolver dichos procesos.¹⁶

En primer lugar, los datos de la FGN indican que la planta total de fiscales del país se mantuvo constante entre 1999 y 2010, con excepción de un aumento de 400 funcionarios en el año 2007 (se pasó de 3.600 a 4.000 funcionarios), lo cual equivale a un aumento de más del 10% (gráfico 9). Esto implica una disminución paulatina del número de fiscales por cada 100 mil habitantes hasta 2007. A su vez, ello corresponde a un número de casos ingresados por fiscal que varía entre 90 y 168 procesos entre 1999 y 2010, y a un número de casos por resolver (que incluye el inventario) en el Sistema Acusatorio en 2010 que oscila entre 308 y 435, dependiendo del número de fiscales dedicados a procesos de Ley 906 que se consideren (gráfico 9).¹⁷

A nivel comparado, el recurso humano de la fiscalía no parece bajo. El número de fiscales por cada 100 mil habitantes para el año 2008 es el más alto de la región y está por encima de Canadá, España e Inglaterra (gráfico 11).

El número de casos por fiscal, que según el CEJA era de 232 para el año 2008, se ubica en un nivel relativamente bajo para los países de la región. Es de destacar que Chile, que es uno de los países que menos problemas ha tenido en la implementación del sistema acusatorio, y que muestra tasas de impunidad bastante bajas para delitos como el homicidio¹⁸, tiene más de 2.000 mil casos por Fiscal (gráfico 11). Algo parecido sucede con Costa Rica, cuyo sistema penal normalmente sale bien librado.

¹⁶ Aclaraciones metodológicas. El inventario de casos se calcula adicionando el inventario del año anterior con las entradas, menos las salidas. Las salidas incluyen archivos, que estrictamente no terminan el proceso pero que en la práctica dejan de ser una carga laboral para el fiscal. Rango de casos por resolver en 2010 (no obtuvimos datos de asignación de casos de Ley 906 y Ley 600 para otros años), depende de la carga de Sistema Acusatorio asumida para fiscales con asignación mixta de Ley 600 y Ley 906. Para el año 2010, carga laboral de fiscales por Ley 600 y Ley 906 proveniente de CEJ (2011, p. 19), la cual a su vez proviene de datos suministrados por la oficina de planeación de la FGN.

¹⁷ Estas cifras difieren de los indicado por la CEJ, que señala que en Bogotá en 2008 el caso promedio de fiscal local era de 776 noticias criminales; y de un fiscal seccional era de 711 procesos, e indica que dichas “cifras... distan significativamente de los parámetros establecidos en los estudios preparatorios para la implementación de la reforma” de 500 por fiscal local y 400 por seccional. (CEJ p. 52, refiriéndose a UNIANDES-SER).

¹⁸ Alrededor de dos tercios de los casos de homicidio en Chile resultan en una sentencia condenatoria, en comparación de menos de uno de cada veinte de dichos casos en Colombia. Ver Ceja (2010 p. 39).

Gráfico 11. Fiscales por 100.000

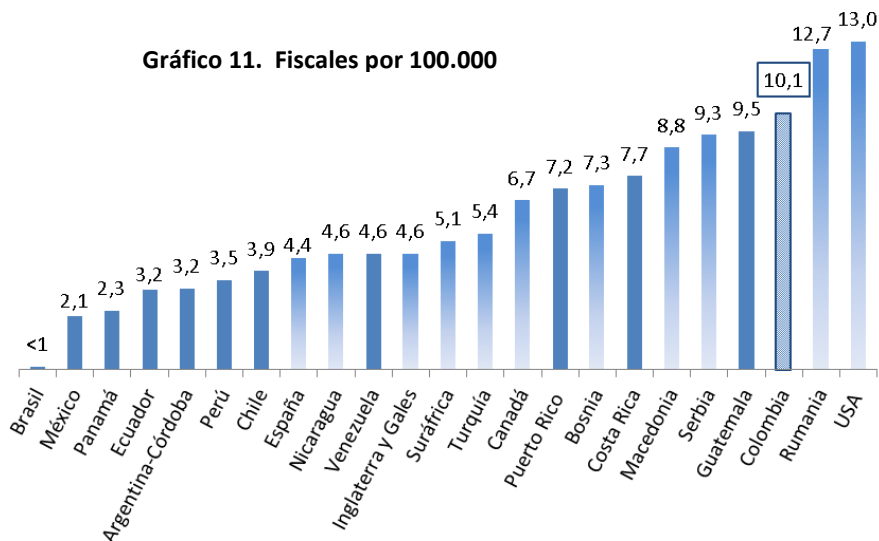
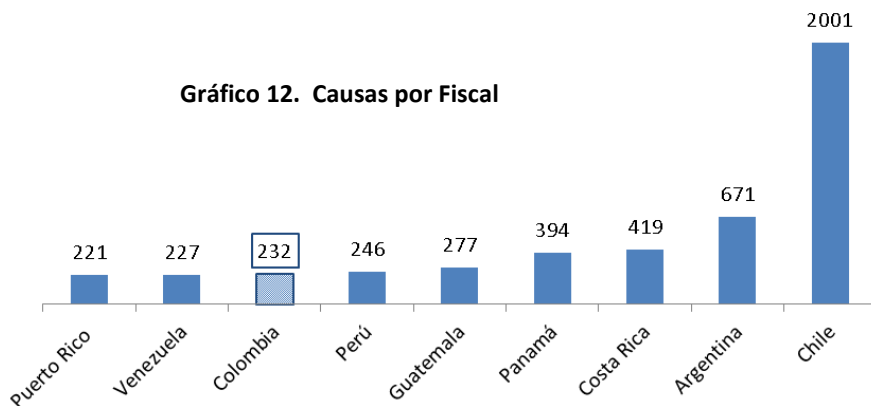


Gráfico 12. Causas por Fiscal

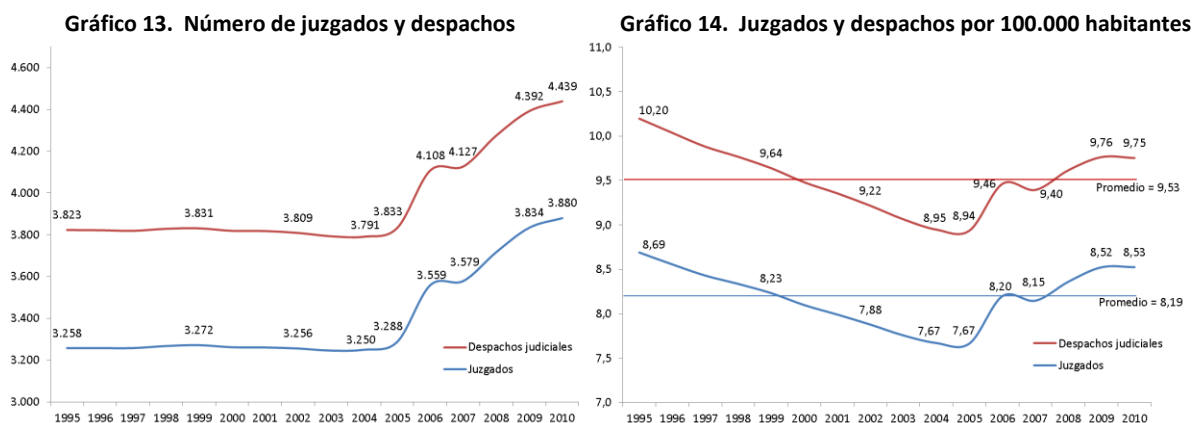


Claro está, el promedio de casos por fiscal puede esconder la verdadera carga de trabajo de algunos de estos funcionarios, dependiendo de la complejidad de los procesos. De una parte, puede haber funcionarios muy congestionados cuya carga es muy superior al promedio. De otra, la resolución de casos difíciles o graves necesita de más tiempo. Para Colombia esto puede ser observado en la Unidad de Derechos Humanos de la FGN, que en 2009 tenía alrededor de 50 casos por fiscal.¹⁹ En tanto que la mayoría de los procesos de dicha unidad son muy complicados, dicha cifra puede incluso ser elevada. Seguramente, los casos de homicidio por Fiscal en Chile son bajos, a pesar de que el número relativo de casos por funcionario sea mucho mayor que para Colombia.²⁰

¹⁹ Rojas y Marín (2010 p. 6) señalan que el promedio de casos por fiscal en la UDH es de 52. Esto mismo hemos podido constatarlo por medio de las entrevistas que hemos realizado en distintas investigaciones de Dejusticia a diferentes fiscales de la UDH.

²⁰ Esta afirmación es respaldada con un cálculo superficial con base en las cifras los anuarios estadísticos del Ministerio Público de Chile. Durante el año 2011 se reportan 1463 homicidios, de los cuales se reportan condenas en 1074 casos (73% de los casos!!). Se constatan 43 fiscales encargados de la persecución de estos delitos, lo que sugiere que para dicho año hubo cerca de 35 entradas de homicidios por fiscal competente.

Esto nos permite concluir que un factor primordial es la gestión del recurso humano de acuerdo a la gravedad de las causas penales, lo cual puede llegar a tener más incidencia que simplemente el nivel nominal de funcionarios.



Fuentes para ambos gráficos: cálculos propios, con datos del Informe de Gestión del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso 2009 – 2010.

Al nivel de jueces, observamos la evolución nominal y relativa de juzgados y despachos judiciales – que incluyen todos los tribunales judiciales y altas cortes-. Los datos del CSJ muestran un número más o menos constante de juzgados y despachos entre 1995 y 2004, y desde 2005, de manera simultánea al comienzo de la implementación del Sistema Acusatorio, un aumento importante probablemente jalonado por el número de juzgados nuevos (gráfico 13). En términos relativos, esto significa un descenso de los despachos por cada 100.000 habitantes, hasta 2005, cuando dicho indicador aumentó hasta por encima del promedio de los últimos quince años (gráfico 14).

A nivel comparado Colombia tampoco parece salir mal librada. Con alrededor de 9 jueces por cada 100 mil habitantes, se ubica en un nivel superior de los países de la región, cercano a España y Estados Unidos, y por encima de países o regiones de alto nivel de desarrollo como la República de Irlanda, Canadá, o Escocia e Inglaterra.

Se podría señalar que el número de funcionarios debe también estar relacionado con los retos impuestos por el territorio. Al respecto, el gráfico 15 muestra que Colombia parece contar con un número de jueces relativo a la superficie mayor que Bolivia, Argentina, Chile, Perú y Brasil, aunque menor que México. En comparación con otras regiones, dicho indicador parece más alto que para Estados Unidos y Canadá, pero menor que para varios países europeos de reciente desarrollo.²¹

²¹ Fuentes para los tres gráficos: Para los países de la región, CEJA *Reporte de Justicia de las Américas 2006-2007*; Para los países europeos, CEPEJ (2010) *Systèmes Judiciaires Européens, Efficacité et Qualité de la Justice, con datos de 2008*; Para Alemania, España y Serbia, CEPEJ (2008), *Ibid, con datos de 2006*. Para Sudáfrica, datos del Ministerio del Tesoro para 2008 http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/monthly/monthly_2008.aspx. Para la Provincia de Mendoza-Argentina, datos de 2007 encontrados en http://www.jusmendoza.gov.ar/informacion/organigrama/estadistica_2007.htm. Para el Estado de California, ver "Examining the Work of State Courts" en <http://www.courtstatistics.org>

Gráfico 15. Jueces por cada 1000 km²

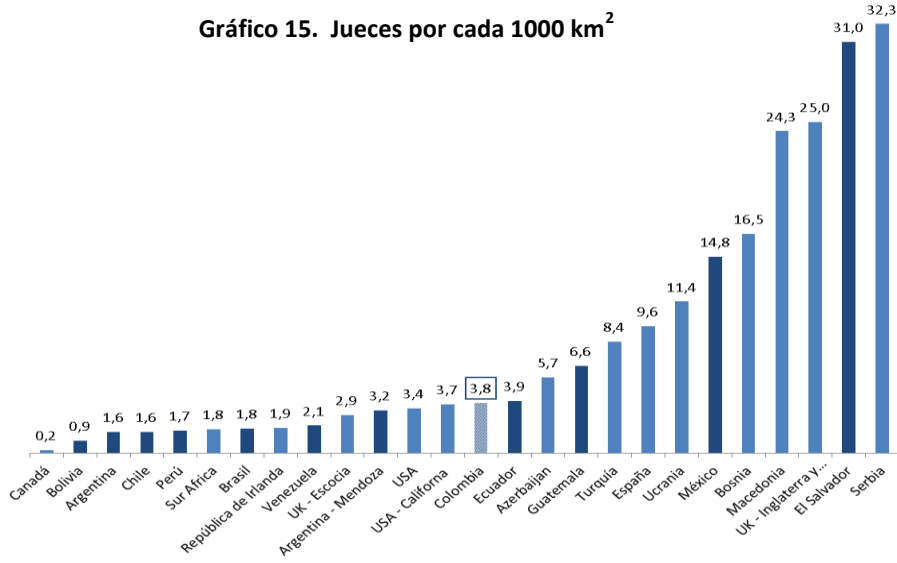


Gráfico 16. Jueces por cada 100k hab.

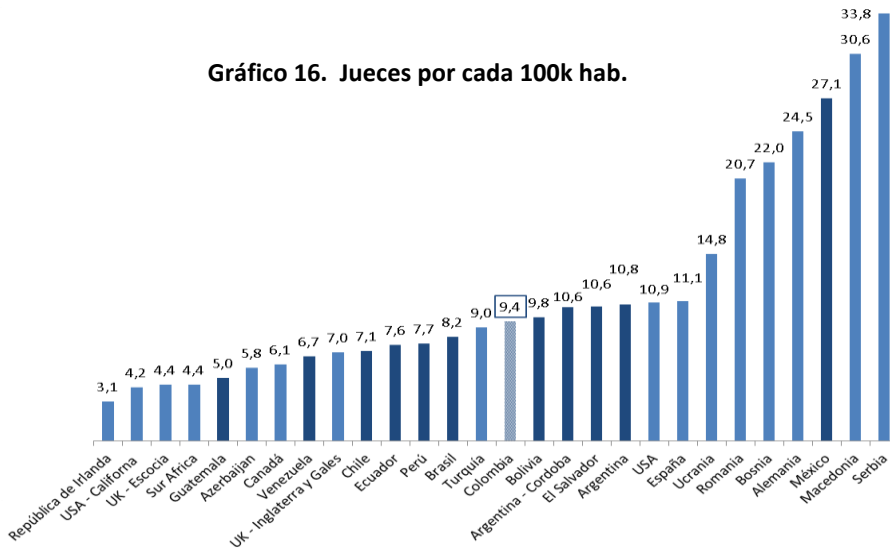
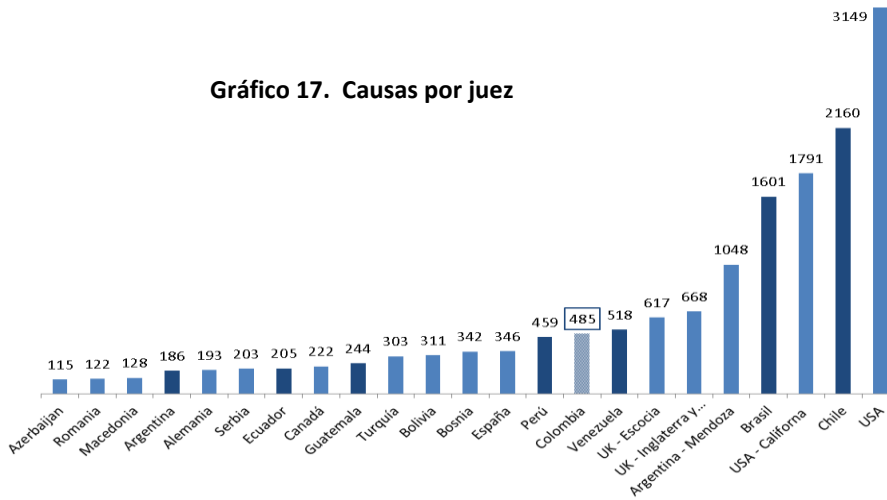


Gráfico 17. Causas por juez



En cuanto a un indicador de la carga de trabajo, Colombia parece tener un nivel inferior de causas por juez que Chile y Brasil, pero más alto que Argentina, Ecuador y Guatemala (gráfico 17). Por fuera de la región, el nivel de casos por juez parece ser inferior que para Estados Unidos y el Reino Unido.

Es curioso que un país como México, que tradicionalmente es poco efectivo en la resolución de necesidades jurídicas, muestre indicadores de altos niveles relativos de disponibilidad de funcionarios, con alrededor de tres veces más de jueces por territorio y per cápita que Colombia. En comparación, aunque el número relativo de fiscales y jueces chilenos parece ser muy bajo, dicho país ha tenido muchos menos problemas en la implementación del sistema acusatorio.

Esto nos permite afirmar a un punto importante: la disponibilidad de recursos en determinados casos no está necesariamente relacionada con la efectividad relativa del sistema. La gestión eficiente de los casos puede jugar un papel igual o más importante. Ello implica tener la capacidad de asignar adecuadamente los recursos disponibles, y de contar con políticas judiciales con contenido importante de herramientas de política pública, que a su vez, necesitan de fundamentos empíricos para la toma de decisiones.²² Pero más adelante veremos que esto parece ser así en Colombia.

Los anteriores datos muestran una situación de incertidumbre. El aumento de los recursos financieros y humanos de los últimos años permite pensar que el sistema judicial no está en la situación de abandono en la que pudo estar en décadas anteriores. De otra parte, aunque es

²² Este análisis deja por fuera el de la disponibilidad de investigadores de policía judicial, que al provenir de diferentes entidades dificultan la recolección de datos acerca de su evolución o comparabilidad que sean mínimamente confiables. Aunque no vemos bien cómo probarlo, es posible que dichos funcionarios sean verdaderamente escasos. En las investigaciones que Dejusticia ha realizado acerca de la judicialización de crímenes complejos,- ver Bernal y La Rota (2012), Guzmán, La Rota y Uprimny (2011), La Rota, Montoya, Páramo y Uprimny (2011), Dejusticia (2010)-, casi todas las entrevistas realizadas mencionan la clara insuficiencia de investigadores de la policía judicial. Algunos datos pueden ser útiles: los datos de la CEJ sugieren que los recursos humanos dedicados a la investigación penal han aumentado considerablemente. Citando la página de internet de la Policía Nacional, la CEJ indica que “la policía nacional inició un plan de ampliación gradual de su planta de investigadores y peritos, pasando de un total de 8.116 en 2007 a 11.218 en 2009, y 14.510 en 2010” (CEJ. p. 52). Si esto es cierto, las plantas de investigadores y peritos aumentaron en 78% en tres años. Adicionalmente, la CEJ indica que la Fiscalía ha otorgado funciones de policía judicial a asistentes de fiscales para su colaboración en aquellos trámites que no signifiquen desplazamientos. (CEJ. p. 52.) A su vez, el CTI ha aumentado la planta de personal con funciones de policía judicial, que pasó de 4.833 funcionarios en 2004 a 6.929 en 2009, incremento destinado más que todo a Ley de Justicia y Paz y el Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes SRPA. (CEJ. p. 52.). Pese a los incrementos descritos la CEJ afirma que “aún se percibe un déficit de policía judicial por parte de los operadores del SPA y de los recursos con los que ésta cuanta para ejercer sus funciones...”. (CEJ. p. 53.). No comprendemos bien los fundamentos cuantitativos de esta afirmación, pues no contamos siquiera con hipótesis del número adecuado de casos que ha de manejar cada investigador –dependiendo de su complejidad y gravedad-. Por su parte, de nuestras investigaciones concluimos que las unidades especializadas de la Fiscalía, tales como la UDH-DIH cuentan con niveles relativamente más numerosos de investigadores. Por ejemplo, el conjunto de fiscales encargados de investigar y acusar los delitos contra sindicalistas cuentan con alrededor de cuatro o cinco investigadores por Fiscal. Teniendo en cuenta que cada Fiscal tiene alrededor de 50 procesos activos, esto es diez casos por investigador. En comparación, tomando datos de la Policía Nacional y el CTI en 2010 (no encontramos datos para más años) Colombia contaba con más de 21 mil investigadores de policía judicial (más 14 mil de la Policía Nacional y casi 7 mil del CTI), lo que corresponde a más de cinco investigadores por fiscal y a 32 casos ingresados anualmente por investigador. Datos del Informe Ejecutivo al Congreso 2009-2010 (Policía Nacional p. 4) e Informe de Gestión 2009-2010 (FGN p. 201).

posible que en muchas situaciones existan problemas graves de insuficiencia de personal para tramitar correctamente los procesos –presumiblemente, en áreas como la investigación judicial y la medicina legal-, dicha afirmación no cuenta con evidencia empírica sólida en el momento presente.

De otra parte, observamos que mejoras sustanciales que de algunos niveles funcionarios, no han tenido un impacto claro en los resultados. Aunque es necesaria más evidencia empírica al respecto, el aumento de policías de investigación, y la creación de unidades especializadas con mejores ratios personal/casos²³ no se han visto traducidos en una mejora palpable de los resultados.

Esto sugiere que otros factores, en vez de, o adicionales a, la insuficiencia de recursos, afectan de manera importante la efectividad del aparato de justicia. La ineficiente o incorrecta utilización de recursos puede impedir el buen funcionamiento del SJ. ¿Es esto cierto? El problema es que no lo sabemos a ciencia cierta. Como observaremos en los siguientes dos apartados, no es claro cómo han sido invertidos y gastados los dineros relativos a proyectos paradigmáticos del SJ.

II. Bajas rendición de cuentas y precisión acerca de resultados y necesidades presupuestales

Para las personas que estudian el comportamiento del Sistema Judicial no es nuevo que los datos acerca de su funcionamiento dejen mucho qué desear. Los ejemplos acerca de esto son innumerables y no vale la pena que este escrito los resuma. En este apartado nos referimos a algo más específico, que se relaciona con la información disponible para analizar el nivel de cumplimiento de los presupuestos establecidos para proyectos o programas judiciales.

Describimos la ausencia de datos respecto de, ni más ni menos, el sistema acusatorio (en adelante SA). Quizás durante los últimos veinte años no se ha adelantado un proyecto de reforma judicial de tan profundo calado o con pretensión de tan alto impacto. Y a diferencia de múltiples políticas judiciales, para la implementación del SA se realizaron unos cálculos preliminares básicos que preveían los niveles de inversión y gastos de funcionamiento necesarios para los primeros años de

²³ Un ejemplo es la subunidad de la FGN encargada de investigar los delitos contra trabajadores sindicalizados, en la que cada Fiscal contaba en 2009 y 2010 con cuatro o cinco investigadores del CTI, la DIJIN y la SIJIN, pero cuyos resultados mejoraron sólo de manera marginal en comparación con las tasas de fracaso de los homicidios ordinarios. Es importante tener en cuenta que la investigación de muchos estos delitos puede ser difícil, pues, entre otras razones, ha pasado mucho tiempo desde su comisión. Sin embargo, la subunidad UDH cuenta con un amplio material probatorio aportado por las versiones libres de justicia y paz. En todo caso, el estudio de Dejusticia se percata que los fiscales de esta subunidad trabajaban de manera individual y descoordinada para un fenómeno criminal que tiene muchas características de sistematicidad. (Dejusticia 2010) En el mismo sentido, la Unidad de Justicia y Paz, a pesar de contar con cuantiosos recursos de la comunidad internacional, y de haber generado información valiosa para la resolución de otros casos ordinarios (para el caso de delitos contra trabajadores sindicalizados por ejemplo), no ha logrado resultado satisfactorios respecto del proceso de Justicia y Paz. Tras más de cinco años de trabajo, dicha unidad ha logrado cinco sentencias (dos en firme).

dicho esfuerzo. Pero como lo exponemos en las siguientes líneas, no son claras las más básicas cifras acerca de si estos presupuestos iniciales se cumplieron.

Lo primero que salta a la vista al momento de analizar los procesos y resultados del SA es la repetida afirmación de todo tipo de funcionarios acerca de la escasez de recursos. Dentro de los que sostienen esto, se encuentran magistrados de alto prestigio incluyendo a presidentes de la Sala Administrativa del CSJ. En 2010, Hernando Torres señaló que “el déficit [según la CEJ, entendido como la diferencia entre el costo proyectado y los recursos apropiados] del área penal para [el Consejo Superior de la Judicatura] asciende a 78 mil millones discriminados [en] 35 mil millones en inversión del SA, 19 mil millones en inversión del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, y 24 mil millones para el presupuesto de funcionamiento, que contempla gastos generales y de personal”²⁴. En el mismo sentido, el Magistrado de la Sala Administrativa Jesael Antonio Giraldo Castaño sostuvo el 27 de octubre de 2008 que respecto del SA “tenemos un desfase e 44 mil millones de pesos.”²⁵

En concordancia con estas afirmaciones, diversas organizaciones públicas y privadas señalan que las apropiaciones para inversión necesarias para la implementación del SA han sido inferiores a los montos presupuestados y necesarios.²⁶

Sin embargo estas afirmaciones no parecen tener sustento en los datos disponibles para la sociedad civil. No es que sean equivocadas; es que no hay suficiente información.

En la Tabla 1 resumimos la proyección realizada por la Universidad de los Andes y el Instituto SER acerca de los costos de inversión y funcionamiento proyectados para la reforma del SA.

²⁴ CEJ. p132.

²⁵ Intervención *La multiplicidad de operadores para la solución de una misma solución jurídica* realizada en el Foro Visión Colombia II Centenario. Ver CEJ (p. 132).

²⁶ Por ejemplo, la CEJ sostiene que uno de los problemas preponderantes identificados en la implementación del SA es la insuficiencia de recursos económicos disponibles para tal efecto (CEJ, p. 30). Sin embargo, a pesar de un análisis muy completo en otros campos, los datos que provee la Corporación al respecto acaban siendo poco concluyentes.

**Tabla 1. Proyección - costos de inversión y funcionamiento para SA.
(Miles de millones de 2003)**

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Inver	FGN	5,4	6,0	5,4	5,0	0	0	0	21,8
	CSJ	9,0	34,3	17,9	16,6	0,06	0	0	77,86
	Total	14,4	40,3	23,3	21,6	0,06	0	0	99,66
Funcion	FGN	0	0,01	0,02	0,03	0,05	0,05	0,05	0,2
	CSJ	0	1,9	3,9	5,9	7,8	7,8	7,8	35,1
	Total	1,2	3,2	5,1	7,1	7,9	7,8	7,8	35,3
Total I+F		15,6	43,5	28,4	28,7	8,0	7,8	7,8	135,0

Fuente: Universidad de los Andes e Instituto SER (2004, p. 54 y 56)²⁷

Lo esperable entonces sería comparar los montos expuestos en la Tabla 1 y los recursos de inversión ejecutados para el SA en estas áreas. A nuestro saber, dicho ejercicio no ha sido realizado por ninguna autoridad pública. Pero hay dos esfuerzos privados que lo intentan: el de la Corporación Excelencia en la Justicia y el de Dejusticia.

1. Cálculos de la Corporación Excelencia en la Justicia

La CEJ, en su carácter de secretaria técnica de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio – lo que nos permite suponer que tuvo acceso a los mejores datos disponibles en la materia-, toma los montos apropiados y ejecutados para el “área penal”. Tomando datos del Presupuesto general de la Nación provenientes del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, indican que los recursos apropiados y ejecutados para inversión son:

Tabla 2. Montos apropiados y ejecutados para inversión en el “área penal”.

Datos de CEJ (2004, p. 132 y 133). Miles de millones

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (mayo)	Total
Apropiación	15	18	30	37	25	20	25	170
Ejecución			41	49	34	27	34	185

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia (2004, p. 132, 133)²⁸

Nótese que desde el año 2006, tanto la apropiación como la ejecución de inversión del “área penal” son desde 2006 bastante superiores a la proyección de inversión del Sistema Acusatorio.²⁹

²⁷ Juntar los datos de esta tabla no es un ejercicio tan sencillo como parece. Los datos de la publicación de Uniandes y el Instituto SER (2004) parecen no coincidir en varias partes. Dos tablas, de dicho documento parecen mostrar lo mismo, pero tienen cifras ligeramente distintas (ver Figura 20 en p. 54 y Cuadro 4.1 en p. 56). Adicionalmente, la tabla que al respecto es recogida por la CEJ (2011, p. 130) tampoco contiene cifras iguales. Estas diferencias pueden deberse a diferentes versiones del mismo documento, y de otra parte, diferentes maneras de clasificar los cálculos por año o por rubro. Las publicaciones mencionadas no otorgan una explicación suficiente al respecto. Para el presente documento, decidimos tomar la tabla que explícitamente es utilizada por Uniandes y el Instituto SER (cuadro 4.1 en p. 56), que en general se refieren a los montos más altos. En todos los casos, estas cifras son más altas que las cifras tenidas en cuenta por CEJ (2004, p. 130).

²⁸ Es curioso que los montos ejecutados sean superiores que los apropiados. Ignoramos cuáles pueden ser las razones de esto.

²⁹ Los datos de la CEJ incluyen a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, los cuales por simpleza no se muestran en este documento. Sin embargo, esta exclusión no cambia el resultado principal correspondiente a la apropiación y ejecución de recursos de inversión superior a la proyectada, la cual es mostrada de dicha forma en el documento de la CEJ. Según la CEJ, la necesidad de inversión de la Defensoría y la Procuraduría sumaba cinco mil millones de pesos para dicho periodo.

Para el periodo 2004 mayo de 2010, el monto ejecutado para inversión supera la proyección en 85 mil millones de pesos. El monto apropiado supera en 70 mil millones la proyección de inversión. La Corporación esgrime una explicación razonable, al indicar que estas cifras corresponden a la totalidad del área penal, lo que incluye necesidades de inversión para la implementación de otras políticas de envergadura, tales como el Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes (en adelante el SRPA), y la Ley de Justicia y Paz. (p. 133 y137).^{30 31}

A su vez, la CEJ desagrega los montos apropiados para inversión en el área penal para la Fiscalía y el CSJ, llegando a resultados similares. A pesar de una sub-apropiación durante algunos años, para todo el periodo se observa una clara sobre-ejecución.

Tabla 3. Recursos de inversión. Proyección para SA y apropiación para “área penal”.
Miles de millones de pesos

		2004	2005	2006	2007	2008	Total
FGN	Proyectado	5,4	6,0	5,4	5,0	0	21,8
	Apropiado	2	5	4,2	8	16	35,2
CSJ	Proyectado	9,0	34,3	17,9	16,6	0,06	77,9
	Apropiado	12	14	24	23	6	79

Fuentes: Recursos proyectados, Uniandes e Instituto SER (2004, p. 56). Recursos apropiados, CEJ (2011, p. 137)³²

La CEJ indica que las ejecuciones de inversión para el área penal “han superado ampliamente las proyecciones realizadas en 2004.” Pero señala que dicha sobre-ejecución ha sido insuficiente para atender los problemas relativos a los rezagos en capacitación e infraestructura con que venía el sistema penal desde antes, y la puesta en marcha de políticas intensivas en infraestructura tales como la Ley de Justicia y Paz, el Sistema Acusatorio o el SRPA. (p. 136).

Al fin de cuentas, el análisis de la CEJ deja una duda esencial acerca de los datos disponibles: al parecer no es posible desagregar las apropiaciones y ejecuciones dirigidas a diferentes políticas judiciales penales. A pesar de las afirmaciones de magistrados y de la propia CEJ, no se sabe de forma certera si en realidad la destinación de recursos es o no suficiente en comparación de las proyecciones de inversiones realizadas al inicio de la implementación de las políticas. Aunque lo consignado para el área penal parece corresponder a las proyecciones, este monto puede incluir destinaciones desconocidas cuyo peso no conocemos. Esto, de nuevo, plantea serios cuestionamientos acerca de la información manejada por las autoridades judiciales. Es cierto que en diversas ocasiones la separación de gastos por políticas o programas puede ser compleja, dado

³⁰ Esto podría ser más claro, pues en una nota metodológica acerca de los recursos apropiados, la CEJ afirma que desde 2006, las cifras corresponden “al rubro denominado Sistema Penal Acusatorio – SPOA en el reporte de ejecución de la vigencia del sector Interior y Justicia el cual equivale a la inversión en el área penal.”

³¹ Posteriormente (p. 137) la CEJ afirma que “al finalizar el año 2008, el resultado del ejercicio de inversión excedió las previsiones en aproximadamente 80 mil millones, si se tiene en cuenta que la ejecución durante dicha vigencia fue de 192.359 millones, en rubros de inversión d dedicados exclusivamente a temas del área penal. Sin embargo, esta cifra debe ser vista a la luz de la implementación de los sistema de justicia y paz y responsabilidad penal de adolescentes, que comenzaron de forma casi paralela con el SA”. No es clara la manera cómo son compatibles las cifras presentadas anteriormente acerca de la ejecución de montos de inversión para el área penal.

³² Tener en cuenta que estos datos terminan en 2008, lo que puede mostrar una inconsistencia con los de la apropiación y ejecución del cuadro anterior.

que los mismos costos pueden causarse de manera simultáneamente para rubros compartidos entre programas -por ejemplo, la construcción de una sala de audiencias que sirve para Justicia y Paz, procesos de Ley 906 y SRPA-. Pero existen técnicas para distinguir la asignación de los recursos compartidos, por ejemplo a partir de la aplicación de proporciones de gasto por programa.

2. Datos recopilados por Dejusticia

En un ejercicio más sencillo que el realizado por la CEJ, en Dejusticia intentamos averiguar los niveles de recursos de inversión asignados para el SA. Para ello, realizamos dos indagaciones que complementan los cálculos de la Corporación.

El primero es el más sencillo, y corresponde a constatar los recursos apropiados de acuerdo a los Informes de Gestión. Aunque el Consejo Superior no contiene información al respecto, el Informe de Gestión 2009 – 2010 de la FGN indica que para esta entidad fueron apropiados para inversión más de 67 mil millones de pesos para el año 2009³³ y cerca de 69 mil millones para 2010. No entendemos cuáles son las diferencias entre los montos descritos en el informe de Gestión de la Fiscalía y los números que para 2009 calculó la CEJ a partir de los documentos presupuestales del Ministerio de Hacienda. Las cifras del informe de la Fiscalía para inversión superan por más de tres factores la suma apropiada para el área penal según el documento de la CEJ. En agregado, lo apropiado para inversión supera en seis veces la inversión multianual total necesaria para implementar el SA.^{34 35} De nuevo, estas cifras no discriminan por diferentes proyectos de la FGN, incluyendo el SRPA o Justicia y Paz. Pero la magnitud del Proyecto de Sistema Acusatorio, del cual dependen todos los procesos penales cuyos delitos se cometieron desde 2005, debería hacer una parte importante de los recursos de inversión.

El análisis anterior sigue dejando abierta la incógnita acerca de si los montos apropiados y ejecutados son o no superiores a los proyectados para el SA, teniendo en cuenta la ausencia de una individualización de la asignación presupuestal para dicho proyecto. Por esta razón, desde Dejusticia elevamos un derecho de petición al Consejo Superior de la Judicatura solicitando los montos específicos apropiados y ejecutados, específicamente para la implementación del Sistema Acusatorio, el Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes, y los esfuerzos de aplicación de la Ley de Justicia y Paz.³⁶

En primer lugar, el CSJ indicó que los recursos de inversión “asignados” para el SRPA eran de 18.2 miles de millones para el lapso 2007-2010. Los asignados para el cumplimiento de la Ley de

³³ De los cuales fueron ejecutados un poco menos del 98%.

³⁴ La suma apropiada para inversión de Instituto de Medicina Legal para 2009 es igual al monto descrito por la CEJ para el área penal.

³⁵ En el mismo sentido, el documento de Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación establece para los años 2005-2009 unos “recursos estimados de inversiones” por 314.000 millones de pesos. Aunque no es clara la manera como la Fiscalía llega a este resultado, ni la desagregación detallada de los recursos (ver p. 39 del documento), dicho monto total acaba volviendo irrelevante la proyección de recursos de inversión de cerca de 9.000 millones para la Fiscalía en el Sistema Acusatorio.

³⁶ Este derecho de petición, así como su respuesta, pueden encontrarse en la página de Dejusticia, www.dejusticia.org/

Justicia y Paz fueron de 684 millones para el mismo periodo. Asumiendo que estos datos son correctos, descontamos estos montos de las cifras del “área penal”, concluyendo que lo restante para el SA es suficiente, al resultar un sobrante de inversión de alrededor de más de 70 mil millones en comparación del presupuesto de inversión.

De otra parte, el CSJ aportó los montos gastados relativos al Sistema Acusatorio. En los gráficos 18 y 19 observamos los montos indicados por el Consejo en su respuesta.

Gráfico 18. Recursos de inversión para el SA, Consejo Superior de la Judicatura. Miles de millones.

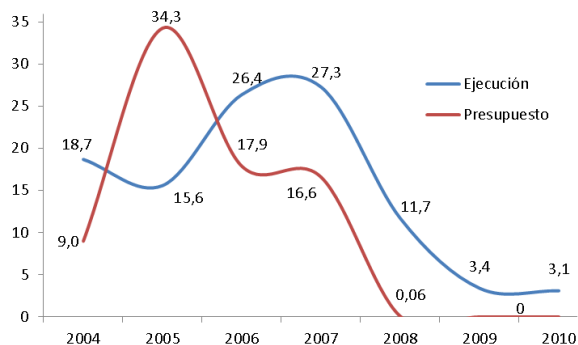
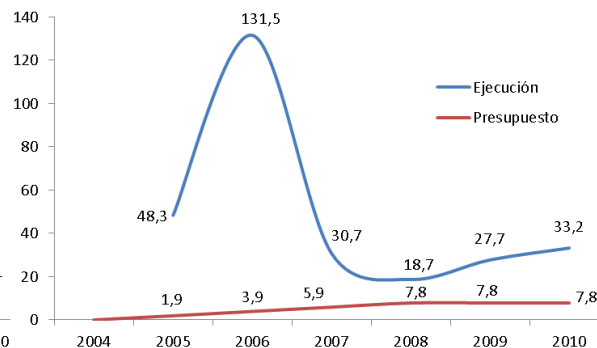


Gráfico 19. Recursos de funcionamiento para SA, Consejo Superior. Miles de millones.



Fuente: Recursos presupuestados: Uniandes e Instituto SER (2004, p. 56). Ejecución, respuesta a derecho de petición de Consejo Superior de la Judicatura.³⁷

Si la respuesta a nuestro derecho de petición es correcta, los recursos para inversión sobre-ejecutaron el presupuesto realizado en 2004. En relación con los datos de funcionamiento, la sobre-ejecución arroja una desproporción tal, que no puede ser correcta. Una posible explicación es que existe una divergencia en la definición de recursos de financiamiento para el SA: la utilizada en la proyección se refiere a los gastos estrictamente necesarios para la implementación (no la ejecución) mientras que la aportada por el CSJ se refiere a los gastos de funcionamiento totales relacionados con el SA. Pero aún esta divergencia conceptual sea cierta, la diferencia en magnitudes sugiere que los gastos de implementación no eran nada inalcanzables en comparación del tamaño del gasto de funcionamiento.

Adicionalmente, en este derecho de petición preguntamos acerca de los fundamentos cuantitativos de los que podían provenir las afirmaciones de magistrados citadas anteriormente. El Consejo Superior se limitó a desagregar en tres rubros las cifras indicadas por Torres, sin citar o aportar ningún fundamento documental o estadístico; a su vez, ignoró la pregunta acerca de la afirmación del magistrado Giraldo Castaño.

Por último, Dejusticia preguntó acerca de documentos adicionales de los que pudiéremos tener información acerca de comportamiento presupuestal del sistema penal. La respuesta de la Directora de la Unidad de Planeación de la Sala Administrativa ignoró dicha pregunta.

³⁷ Aunque lo preguntamos, la respuesta al derecho de petición no diferencia entre recursos apropiados o ejecutados. Asumimos que se trata de lo segundo.

3. Conclusión acerca de la producción y utilización de datos

De la descripción anterior concluimos que el SJ no tiene cifras mínimamente desagregadas o consistentes para poder analizar si durante la implementación del SA hubo una apropiación suficiente o insuficiente de recursos. A la vez, no tiene suficiente información para estudiar si el ejercicio presupuestal realizado en 2003 fue adecuado o no.

El que no contemos con datos tan básicos y esenciales acerca del comportamiento presupuestal del SJ nos permite concluir que las autoridades judiciales no cuentan con la capacidad institucional de rendir cuentas de forma transparente, y tomar decisiones presupuestales de manera responsable. Ello a su vez debe informar la decisión acerca de la asignación presupuestal del Sistema. No suena razonable que el dinero de los impuestos se destine a proyectos y programas para los que no existe un seguimiento presupuestal básico. En la misma línea, tampoco suena lógico que aumente la asignación presupuestal del SJ, cuando se tiene tan poca información acerca de la necesidad de dicho aumento, o de manera más específica, de los resultados fiscales de los proyectos y programas implementados por autoridades judiciales.

Ahora bien, como veremos en el siguiente apartado, las carencias al nivel de la producción, utilización y difusión de la información están acompañadas de las profundas falencias en la capacidad de gestión de proyectos y programas.

III. Capacidad del SJ de diseñar y regir políticas públicas

También es conocido que el SJ tiene serias carencias al nivel de las herramientas de política pública aplicadas en los diferentes programas o proyectos judiciales. Esto es evidente a diferentes niveles de la política judicial, desde la calidad y relevancia de los diagnósticos a partir de los cuales se toman decisiones, pasando por el cuidado en el diseño, la implementación y la ejecución de la política, terminando en la insuficiencia (en la mayoría de ocasiones, ausencia) de mecanismos de monitoreo y evaluación. A su vez, estas falencias crean serias dudas acerca del profesionalismo con que se manejan los recursos asignados al Sistema.

En este apartado damos dos ejemplos de estos problemas. El primero se refiere al nivel de las evaluaciones de proyectos ejecutados, al menos en parte, por el SJ. Este proviene de experiencias que ha tenido Dejusticia en relación con distintos proyectos de justicia penal. El segundo incumbe específicamente la capacidad de ejecución de la Rama, precisamente en lo que concierne al destinación de recursos de inversión.

1. Monitoreo y evaluación de programas y proyectos

Las políticas públicas seriamente concebidas han de contar, desde su concepción, con mecanismos de monitoreo y de evaluación. No es racional implementar proyectos o programas para los que no se tengan medidas más o menos confiables y comparables a lo largo del tiempo acerca de su cumplimiento, sus resultados, y su impacto. A pesar de esto, los proyectos o programas judiciales que desde la Rama cuentan con algunos de estos mecanismos son excepcionales.

Un buen ejemplo de este problema es el Sistema de Responsabilidad de Adolescentes (SRPA). A pesar de haber empezado a ser implementado en 2007, todavía no cuenta con mecanismos de monitoreo o con evaluaciones de proceso, resultados o impacto que emanen de organismos judiciales. A la fecha, el Departamento Nacional de Planeación y la Procuraduría General de la Nación han sido los únicos que han publicado diagnósticos acerca de los resultados y las falencias del Sistema.³⁸ En el momento presente el Departamento Nacional de Planeación contrató una evaluación del SRPA, cuya ejecución al parecer está suspendida por problemas en el acceso de datos de la Rama Judicial. A principios de 2011, Dejusticia diseñó un Sistema de Monitoreo del SRPA³⁹ contratado por la Escuela Judicial, que al día de hoy, no ha sido siquiera comentado por miembros de la Rama Judicial.⁴⁰

En el mismo sentido, la política penal ha tenido un muy bajo nivel de supervisión desde la Rama Judicial. Por ejemplo, la única evaluación oficial completa acerca de la política de judicialización de graves violaciones a derechos humanos e infracción al DIH, fue promovida en 2010 por el Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República y en su época encontró múltiples obstáculos de acceso a información de parte de la Fiscalía General de la Nación.⁴¹

Vemos entonces que el SJ no monitorea o evalúa los esfuerzos públicos, incluso cuando éstos son centrales en la política criminal del Estado. La importancia del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescente o la política de judicialización de graves violaciones de derechos humanos es indiscutible. En ambas se han sido invertido grandes sumas de dinero. Pero desde el Estado, quienes se han preocupado por hacer seguimiento a que su implementación sea correcta, que los procesos se cumplan, que los resultados se produzcan, y que se logre el impacto querido, han sido el Ministerio Público o el Gobierno.

En algunas circunstancias puede ser aceptado el debate de si las autoridades judiciales deben realizar actividades de evaluación o si deben confiar en que éstas se lleven a cabo desde el Gobierno o las organizaciones privadas. Sin embargo, ello necesitaría que las personas que quieren adelantar estas evaluaciones tengan acceso a datos empíricos de calidad, lo cual tampoco sucede.⁴² De esta manera, observamos que la Rama Judicial, al menos en lo que concierne a las políticas penales descritas, que son primordiales dentro del esfuerzo de política penal, ni lo hace, ni permite a otros hacerlo. No se sabe entonces si los cuantiosos dineros asignados en estos asuntos han estado bien invertidos, y si han cumplido con sus objetivos –en ocasiones es difícil encontrar una definición concreta y medible de los objetivos-.

³⁸ Aunque estos diagnósticos se han realizado con los datos disponibles, por el momento se fundamentan en datos parciales y poco generalizables acerca del funcionamiento del SRPA.

³⁹ Ver, La Rota y Bernal (2011A) y La Rota y Bernal (2011B).

⁴⁰ Por el momento la Escuela Judicial no ha permitido la publicación de este sistema de monitoreo.

⁴¹ Ver, Econometría Consultores (2010)

⁴² Por ejemplo, en palabras del Consejo Superior de la Judicatura: "... debido a la limitación de recursos no ha sido posible hacer los ajustes del SIERJU [Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial], y es restringida la provisión de ... información de DDHH que tiene relevancia para los diversos análisis requeridos", Consejo Superior de la Judicatura, Respuesta Derecho de Petición, Febrero 7 de 2011.

Junto con el capítulo anterior concluimos entonces que no se sabe si el presupuesto asignado a estos programas (i) es o no suficiente, y (ii) fue bien o mal utilizado, y (iii) han tenido los resultados e impacto esperados.

2. Capacidad de ejecución

La capacidad de ejecución del SJ también tiene problemas. Según el Departamento Nacional de Planeación, el nivel de ejecución del presupuesto de inversión apropiado para los últimos años es relativamente bajo. Los gráficos 20 y 21 muestran una ejecución presupuestal baja.

Gráfico 20. Ejecución presupuesto de inversión de Fiscalía General de la Nación.

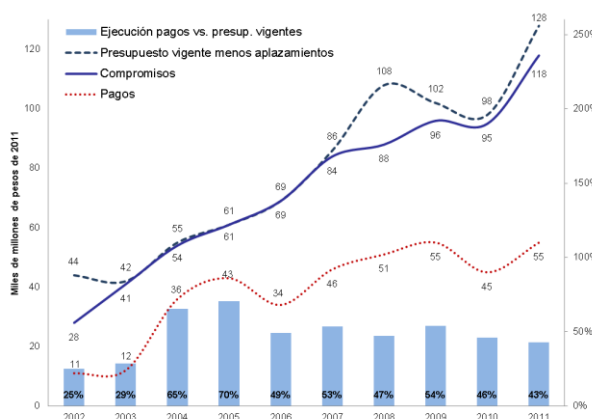
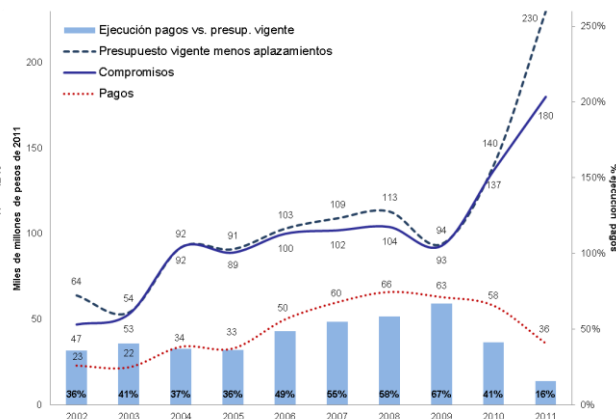


Gráfico 21. Ejecución presupuesto de inversión de Poder Judicial.



Fuente: Cálculos del Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, con datos del Sistema Integrado de Información Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A pesar de que el presupuesto de inversión disponible para la FGN y el Consejo Superior de la Judicatura aumentaron entre 2002 y 2011 de 44 mil millones a 128 mil millones y de 64 mil millones a 230 mil millones (crecimientos del presupuesto de inversión de casi 200% para la FGN y 260% respectivamente), la capacidad de ejecución relativa ha permanecido baja con promedios de ejecución de pagos del 48% para la FGN y del 41% para el CSJ.

Este es un nivel de ejecución de inversiones bajo en comparación de otros sectores en los últimos años (2007 – 2010), si consideramos que el sector defensa ejecutó en promedio el 73% de sus apropiaciones, el de protección social el 75%, y el educación el 74%⁴³.

Por lo tanto, el SJ tiene también un problema de gestión, al no poder ejecutar adecuadamente los recursos de inversión. Este es otro argumento para dudar de la capacidad institucional de las autoridades judiciales de manejar los recursos públicos de manera correcta, ordenada y eficiente.

⁴³ Datos tomados de los Informes de Ejecución Presupuestal del Ministerio de Hacienda de los últimos cuatro años, que corresponden a la ejecución del presupuesto de inversión (Pago/Apropiaciones) de cada uno de los sectores, acumulado a diciembre de cada año. Los datos disponibles en los informes que corresponden a los años anteriores a 2007 no son comparables con los de los años siguientes, por tratarse de la ejecución del presupuesto de inversión de las entidades (v.gr. Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación) y no de los sectores (v.gr. Sector Defensa y Seguridad), por esta razón nos limitamos a presentar el promedio de ejecución desde 2007 hasta 2010. En cuanto a la información de 2011, no está disponible la información de ejecución del presupuesto acumulado a diciembre.

Y estas dudas generan preocupación, si se recrea la idea de incrementar la autonomía presupuestal del PJ. Dada la poca información acerca de sus necesidades o su desempeño, y su debilidad de gestión y ejecución, no parece lógico que las autoridades judiciales cuenten con mayores potestades presupuestales.

Sin embargo, hay un argumento que apoya la mayor autonomía presupuestal del PJ: ésta puede ser una protección a su capacidad de actuar de manera imparcial como órgano independiente del poder público, libre de presiones externas ilegítimas.

IV. Autonomía y presupuesto del SJ

Una de las razones por las que es importante que el SJ cuente con un presupuesto que está resguardado de los vaivenes políticos momentáneos a los que están sujetas la mayoría de las secciones del presupuesto es el resguardo a su independencia como Rama del poder autónoma.

En teoría la apropiación presupuestal propuesta por el Gobierno y modificada y decidida en el Congreso, puede servir como herramienta para hacer presión o debilitar al SJ. Ello puede suceder en situaciones específicas en las que las mayorías políticas difieran de posiciones tomadas por jueces o magistrados, o eventos más generales en las que éstas desean debilitar el control ejercido desde lo judicial.⁴⁴

Estos riesgos, a su vez, pueden incrementarse en contextos de instituciones democráticas vulnerables o situaciones de conflicto armado o post-conflicto, en las que los gobiernos o las mayorías parlamentarias pueden tener mayores tentaciones de cometer arbitrariedades sin ser controlados por la Rama Judicial. Ejemplo de las situaciones de debilidad institucional pueden verse en Venezuela o Ecuador, en donde los diferentes contrapesos han cedido a la captura de Gobiernos autoritarios. Situaciones de conflicto o post-conflicto pueden ser encontradas en Colombia, Guatemala o El Salvador, en donde las élites militares han contado durante largos periodos de poder político que les protege frente al control o llamamiento de responsabilidad de parte del SJ.⁴⁵

Así mismo, la reforma constitucional que permitió la reelección presidencial en Colombia le otorga un mayor poder relativo al Ejecutivo que quizá debe estar acompañado de una mayor protección

⁴⁴ Un ejemplo de esto se presenta en Mozambique. De acuerdo con el informe (ONU, 2011 pp. 7 y 8) de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados Gabriela Knaul, en este país las asignaciones presupuestales se usan en ocasiones para socavar la independencia judicial, debido a que los jueces y fiscales se ven con frecuencia en la necesidad de negociar los presupuestos para sus respectivas oficinas. De acuerdo con este informe, la situación mencionada lleva, en ocasiones, a que estos funcionarios otorguen ciertas concesiones con el objetivo de obtener mejores asignaciones presupuestarias. Debido a que fórmulas como la mencionada pueden afectar la independencia judicial, la Relatora sostiene en el mismo informe en que al poder judicial debe reconocerse el derecho a participar en las deliberaciones acerca de su presupuesto.

⁴⁵ El reciente juicio del Coronel retirado Alfonso Plazas Vega por la desaparición de civiles en la toma del Palacio de Justicia hace casi 27 años, es un ejemplo del aumento reciente de la independencia de la justicia respecto de las fuerzas militares. Dicho proceso ha generado una respuesta política intensa de parte de diversos sectores sociales.

para las otras ramas del poder público.⁴⁶ Además, dicho cambio institucional ha de ser tenido en cuenta en combinación con una historia reciente de agresiones y provocaciones desde el Gobierno al PJ. En esta discusión es inevitable considerar los diversos ataques de los que fue blanco la Rama Judicial durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, que incluyen el espionaje ilegal de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional por parte de funcionarios de la agencia de inteligencia del Gobierno, el montaje probado contra funcionarios de la Corte Suprema de Justicia⁴⁷, ataques verbales explícitos e intentos de estigmatización de funcionarios judiciales por parte del Presidente o del Ministro del Interior y de Justicia en contra de funcionarios judiciales⁴⁸, la captura integral de importantes seccionales de la Fiscalía por parte de grupos armados ilegales⁴⁹, y la usurpación de funciones judiciales por parte del Presidente de la República.⁵⁰ Aunque durante el Gobierno actual ha sido reinstaurado un mínimo nivel de respeto por la función judicial, los ataques del Gobierno pasado sirven de argumento para que algunos funcionarios reclamen una mayor protección de la autonomía de la Rama y de sus funcionarios. Dicho reclamo puede ser legítimo, siempre que no resulte en menores niveles de profesionalismo, inclusión, transparencia, rendición de cuentas por parte del SJ.⁵¹

Ahora bien, no hemos encontrado evidencia histórica de países en los que los órganos encargados de la construcción presupuestal de la Rama Judicial utilicen esta facultad para en momentos específicos manipular o debilitar al SJ. Dicha posibilidad, si bien posible en la teoría, parece algo remota si se consideran los costos políticos que en las democracias modernas equivaldría un ataque de este tipo a las autoridades judiciales. Ahora bien, ello no descarta que durante periodos extendidos las mayorías políticas intenten debilitar el control judicial mermando el presupuesto de las autoridades encargadas de éste.

⁴⁶ Acerca de las diferencias en la repartición del poder estatal a partir de la elección presidencial, ver la investigación de Dejusticia de García y Revelo (2009).

⁴⁷ Durante un periodo de un par de años, el Gobierno intentó repetidamente atacar a la Corte Suprema de Justicia, entre otras, recolectando pruebas (al menos algunas de éstas fabricadas) acerca de la relación entre magistrados (principales y auxiliares) con narcotraficantes. Al parecer, estos intentos de deslegitimación de la justicia estuvieron relacionados con la investigación y juicio de congresistas cercanos al Gobierno, sobretodo del exsenador Mario Uribe. Ver por ejemplo LaSillaVacía, “*Todo por amor a Mario*”, 12 de Septiembre de 2010, en <http://www.lasillavacia.com/historia/18018>

⁴⁸ Un caso ilustrativo de esto se presentó en 2002, cuando el juez de la ciudad de Tunja Pedro Suárez Vacca, ordenó dejar en libertad a los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, por considerar que ya habían cumplido con la pena que les había sido impuesta. Tras ello, el entonces Ministro de Interior y de Justicia, Fernando Londoño Hoyos, calificó la decisión del juez Suárez como “una vuelta de la mafia”, que iba en contravía de la ley y que estaba al servicio del narcotráfico. Ver: *El Espectador*, “A juicio ex ministro Fernando Londoño Hoyos”, 19 de febrero de 2008.

⁴⁹ Por ejemplo, Guillermo Valencia Cossio fue condenado por colaborar con las Autodefensas Unidas como Director de la Fiscalía Seccional de Medellín. Ver: *El Espectador*, “Guillermo Valencia Cossio condenado a 15 años de cárcel”, 10 de Marzo de 2011; *El Tiempo*, “Corte condenó a 15 años de cárcel a Guillermo León Valencia Cossio”, 10 de Marzo de 2011; Garay (2010)

⁵⁰ El 26 de Octubre de 2006, Álvaro Uribe Vélez en un consejo comunitario en la ciudad de Buenaventura ordenó la captura del secretario de gobierno de ese municipio. Ver: *El Colombiano*, “Ante las cámaras, Uribe ordenó captura”, 26 de Octubre de 2006; *El Tiempo*, “Secretario de Gobierno de Buenaventura fue liberado 2 horas después de que Uribe ordenó su detención”, 26 de Octubre de 2006.

⁵¹ Acerca de la posible tensión entre independencia judicial y *accountability* en la gestión de la Rama y la nominación de jueces, y de la diferencia entre una independencia corporativista y democrática, ver La Rota (2009). Ver esta posición resumida en el Blog de Dejusticia en LaSillaVacía, “Independencia Judicial: ¿Democrática o Corporativa?” del 26 de agosto de 2011.

Así, el riesgo de que sucedan estos ataques, en combinación con las experiencias de países vecinos, y de los bajos costos políticos que pagó el gobierno anterior por sus ataques a la justicia, hacen pensar que esta posibilidad no es improbable del todo y han de ser previstas con seriedad. En ese sentido el relator especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy señaló que, “la Declaración de Beijing prevé expresamente que las competencias del poder ejecutivo que puedan afectar a los recursos de los jueces no deberán utilizarse para amenazar o presionar a un juez o jueces concretos”.⁵² Pero las restricciones presupuestales impuestas con el objetivo de preservar dicha independencia judicial han de ser estudiadas con precaución, en tanto implican un riesgo de introducir costos característicos de las inflexibilidades presupuestales con el fin de evitar riesgos que son eventuales.

En este escrito apoyamos la idea de que el presupuesto de la Rama Judicial esté protegido frente a la manipulación de otros poderes públicos. Pero que no es razonable que esta protección se traduzca en inflexibilidades presupuestales excesivas o insuperables para una política fiscal responsable, o restrinja la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades judiciales que ejecutan los recursos presupuestales.

V. Experiencia comparada. Inconvenientes de presupuestos fijos; valor de la rendición de cuentas

La literatura comparada acerca del manejo presupuestal de autoridades como las judiciales indican lo problemáticos que puede ser la fijación de los presupuestos y la prioridad que han de tener principios gubernamentales como la transparencia y la rendición de cuentas.

Inconvenientes de los presupuestos fijos

Varias de las propuestas que se ventilan en el Congreso en el momento actual contienen algún tipo de fijación del presupuesto real de la Rama.⁵³ Pero la imposición de niveles fijos presupuestales produce múltiples dificultades que han de ser tenidas en cuenta al considerar dicha alternativa. Primero, de manera general el amarre de recursos produce inflexibilidades presupuestales que dificultan o impiden el análisis de prioridades a través del tiempo de tal forma que los dineros se gasten en los aspectos que más los necesitan en cada momento. La fijación de un presupuesto para la Rama Judicial limita los recursos que es posible destinar a otros asuntos fundamentales tales como la salud, la educación, o la infraestructura. A su vez, las restricciones

⁵² En consecuencia, “el Relator Especial recomendó a los respectivos Estados miembros que revisaran el presupuesto asignado al poder judicial con miras a aumentarlo progresivamente. Abogó por que se estableciera un porcentaje fijo del PIB” (ONU, 2009 pp.12-14). Aunque en este documento, por las razones técnicas expuestas, nos apartamos de esta conclusión del relator, seguimos el espíritu de sus recomendaciones, al proponer un situado fiscal protegido, pero flexible y sujeto a la rendición de cuentas.

⁵³ Como observamos, en primera vuelta el proyecto aprobado incluía la fijación del Presupuesto el cual aumentaría con la inflación mas dos puntos porcentuales. El texto aprobado en sexto debate incluye la misma fórmula pero para un periodo de diez años.

presupuestales disminuyen la capacidad de respuesta fiscal a choques macroeconómicos, lo que a su turno disminuye la protección de los ciudadanos frente a dificultades económicas que pueden ser graves. Así, una fórmula de amarre presupuestal resulta obligatoriamente en costos correspondientes a una mayor dificultad para responder a necesidades sociales distintas a las judiciales y para lograr una política fiscal anti-cíclica eficaz.

Segundo, las restricciones presupuestales a favor de organismos específicos pueden generar estímulos perversos que a la larga afectan su capacidad de gestión y su efectividad. La asignación presupuestal fija puede disminuir los incentivos para que los funcionarios encargados de la gestión de la organización justifiquen debidamente las necesidades hacia las que se consignan los recursos, y más que eso, para que se esfuercen por encontrar las maneras más eficientes para gastar los recursos asignados. Con ello, quienes tienen presupuestos fijos pueden tener menos incentivos para dar acceso a la información acerca de la utilización de los dineros públicos.

La expectativa de que la disponibilidad de recursos no dependa del desempeño de la organización le resta importancia a justificar la necesidad de recursos, argumentar su destinación, medir su adecuada utilización y rendir cuentas acerca de todos estos aspectos. Los dineros siempre estarán disponibles independientemente del desempeño de la organización. Al introducir este análisis en el contexto colombiano, observamos que los niveles de transparencia, rendición de cuentas, y gestión adecuada de las autoridades judiciales son ya deficientes. El presupuesto fijo puede ahondar estos problemas.

Tercero, en parte como consecuencia de los estímulos perversos descritos, los objetivos de los funcionarios que gestionan presupuestos fijos pueden cambiar, quitándole importancia a metas relacionadas con la buena gestión o el cumplimiento de objetivos de la organización, y elevando la prioridad de otros propósitos, incluyendo la satisfacción de apetitos burocráticos o provisión de plazas clientelistas. Por ello se observa una tendencia a que los presupuestos fijos progresivamente se destinen a gastos de funcionamiento y tengan menores componentes de inversión. Como observamos anteriormente, el peso de la inversión en el sector justicia ya es bajo; pero el presupuesto fijo puede empeorarla.

Y cuarto, los presupuestos fijos hacen difícil que las autoridades presupuestales asignen niveles presupuestales superiores a los mínimos exigidos. Así, de llegarse a concluir que, al menos temporalmente, las necesidades monetarias del SJ son superiores a un nivel planteado constitucionalmente –lo cual, como observamos, no sabemos a ciencia cierta- el presupuesto fijo se convierte en un obstáculo para que el Sistema reciba los recursos que verdaderamente necesita.

La importancia en la rendición de cuentas

La experiencia comparada revisada para este documento recomienda enfocar los esfuerzos en técnicas que permitan una elevada rendición de cuentas de parte de las autoridades judiciales encargadas de la gestión presupuestal. En la publicación *“Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices for the Judicial Sector*, Webber (2007) indica que el sector judicial debe entenderse a sí mismo como uno entre muchos de los sectores que compiten por los recursos limitados que debe asignar el Estado y que no cuenta con ninguna prerrogativa especial en dicha

competencia. Bajo ese entendido, la rendición de cuentas le permite expresar al sector judicial sus necesidades presupuestales de manera efectiva, pues de lo contrario le sería imposible obtener el reconocimiento financiero que busca.

Adicionalmente, el autor reseña dos técnicas de planeación y estimación de gastos del poder judicial –basadas ambas en la rendición de cuentas- que han generado resultados positivos en la presupuestación, tanto en países desarrollados como en vía de desarrollo: (i) La planeación y presentación multianual del presupuesto, y (ii) La relación de la estimación presupuestal con los resultados de las gestiones específicas de los jueces.

Por las razones anteriores, el reto es encontrar una fórmula de protección constitucional del presupuesto del SJ que evada, o al menos minimice los riesgos de inflexibilidad presupuestal e incentivos perversos descritos en este apartado, y a la vez, que aumenten la rendición de cuentas de la Rama, al menos en lo relacionado con su planeación, ejecución, monitoreo y evaluación presupuestal.

VI. Propuesta de reforma constitucional

En resumen, en este documento señalamos lo siguiente:

- i. Es necesario tener precaución con las afirmaciones que resaltan la necesidad de recursos económicos para el Sistema Judicial: los datos analizados permiten concluir que la disponibilidad de recursos presupuestales y humanos del SJ han aumentado en términos reales y no parecen tener niveles menores a los de la mayoría de países similares. A su vez, el mismo SJ no produce suficiente información para concluir sus necesidades reales; tampoco existen datos de suficiente calidad y desagregación para analizar si se han cumplido los presupuestos previstos para proyectos y programas de importancia de primer nivel dentro de las reformas judiciales de las últimas décadas.
- ii. El SJ tiene serias dificultades de gestión de políticas públicas, de ejecución de recursos económicos y de rendición cuentas al respecto. No monitorea ni evalúa los proyectos o programas a su cargo y ejecuta niveles comparativamente bajos de las apropiaciones de inversión a su disposición.
- iii. A pesar de las dudas que producen los puntos anteriores, razones históricas recientes fundamentan la necesidad de proteger la autonomía presupuestal del SJ, con el fin de salvaguardar la autonomía de la Rama.
- iv. Sin embargo, la experiencia internacional indica que los presupuestos fijos tienen altos costos y riesgos para la capacidad del Estado de proteger a poblaciones vulnerables, y utilizar la política fiscal para proteger al país de choques económicos. A su vez, los presupuestos fijos desestimulan que el SJ planee, ejecute, monitoree y evalúe sus recursos de manera responsable y transparente, y a la vez, incentiva a que el cupo presupuestal se cope de gastos de funcionamiento y se releguen las necesidades de inversión.

Estas razones cuestionan la conveniencia de fórmulas como las debatidas hasta el momento, que incluyen un presupuesto reales mínimo e inflexibles por largos periodos de tiempo, o la destinación de grandes sumas de dinero para gastos de inversión a realizar en el mediano plazo.⁵⁴

Más bien, buscamos una alternativa de norma constitucional que a la vez proteja la autonomía presupuestal del SJ, pero que cumpla con las siguientes condiciones: (i) que no parta de la idea de que los recursos del Sistema son insuficientes (pues no sabemos si esto es cierto); (ii) que responda a la necesidad, en buena parte insatisfecha, de un desempeño institucional con niveles adecuados de gestión de políticas judiciales, y transparencia acerca de su desempeño; (iii) que no genere, o cuando son inevitables, minimice los riesgos de inflexibilidad presupuesta, baja rendición de cuentas y desincentivo a la inversión característicos de los presupuestos fijos; y (iv) que en la medida de lo posible ayude a aumentar el nivel de la información que desde el SJ ha de producirse y utilizarse para argumentar sus necesidades presupuestales.

Consideramos que una posible solución de estos interrogantes puede ser la adopción de un situado judicial que (a) mantenga cierto nivel presupuestal dirigido al SJ que sea decidido y pueda ser modificado por ley estatutaria, (b) requiera de un mínimo nivel de argumentación empírica de parte del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, y (c) prevea mecanismos que permitan su inaplicación en situaciones específicas que requieran de un procedimiento decisorio más exigente que el característico de una decisión ordinaria.

En línea con el argumento anterior, pasamos a explicar nuestra propuesta de situado fiscal.

- (a) Los presupuestos destinados a la FGN y el PJ han de preservar unos mínimos niveles decididos por medio de una ley estatutaria. Estos pueden tomar la forma de porcentaje del Presupuesto General de la Nación, o mejor aún, depender del ajuste del incremento de precios, con el fin de que en principio el SJ no vea sus recursos disminuidos en términos reales.
- (b) Estos estándares presupuestales mínimos han de ser discutidos cada cuatro años por una comisión compuesta por el Ministro de Justicia, representantes de la academia jurídica, la Fiscalía General de la Nación, los sindicatos de funcionarios judiciales, y el Consejo Superior de la Judicatura (o quien haga sus veces), con fundamento en un informe presentado por este último en el que se detallen el cumplimiento de sus principales objetivos, sus necesidades presupuestales y sus planes futuros. Dicha comisión ha de pasar al Congreso una recomendación de mantenimiento o modificación de estándares presupuestales mínimos, el cual puede proceder a modificarlos a través del trámite de una ley estatutaria.
- (c) En situaciones específicas puede concluirse que dichos estándares deben inaplicarse. En la discusión de anualidades presupuestales puede decidirse que el cumplimiento de los estándares mínimos es excesivo, teniendo en cuenta ya sea unos requerimientos menores del SJ o unas necesidades más apremiantes de otros sectores. Sin embargo, estas

⁵⁴ Ver pp. 1 y 55 para una descripción de los textos aprobados.

situaciones han de ser suficientemente convincentes para poder ser tramitadas en procedimientos más onerosos, de acuerdo a dos posibilidades:

- Primero, el Consejo Superior de la Judicatura y el Gobierno –en cabeza del Ministro de Justicia- deben estar de acuerdo en inaplicar el estándar mínimo en un año particular.
- Segundo, en caso de que el Gobierno y el Consejo Superior estén en desacuerdo, el estándar mínimo puede inaplicarse si durante el debate presupuestal dicha propuesta es aprobada por dos terceras partes del quórum decisorio de la Plenaria del Senado de la República.

Esta propuesta puede ser implementada añadiendo un artículo al régimen presupuestal de la Constitución, eventualmente después del art. 352.⁵⁵

La norma constitucional propuesta podría ser la siguiente:

Artículos 352A.

El Presupuesto General de la Nación contendrá los recursos necesarios para que la administración de justicia garantice el acceso oportuno y eficaz a la misma.

Con el fin de garantizar su autonomía, el presupuesto de la Rama Judicial, tal como está definida en el Título VIII, crecerá a una tasa mínima fijada por la Ley, de conformidad con el literal b. del artículo 152.

⁵⁵ Consideramos más apropiado modificar las normas presupuestales que las relativas a la administración de justicia. A la fecha de publicado este documento, el texto aprobado en sexto debate en el Senado de la República comporta una propuesta de artículo en el siguiente tenor: “Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo. || Toda persona tiene derecho a que sus controversias se resuelvan mediante procesos jurisdiccionales de duración razonable. La Ley fijará los términos que tendrán quienes ejercen funciones jurisdiccionales para resolver los asuntos o procesos sometidos a su conocimiento so pena de que se produzca la pérdida de competencia para seguir conociendo del respectivo trámite y la remisión del expediente a otro operador jurisdiccional. || Se garantiza la autonomía de la Rama Judicial del Poder Público. La Rama Judicial tendrá autonomía presupuestal, patrimonial y administrativa, de conformidad con su régimen legal de naturaleza estatutaria y con el Estatuto orgánico de presupuesto. || A la Rama Judicial se le asignarán, en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para que la administración de justicia se mantenga al día, se garantice el acceso oportuno y eficiente a la misma y se atienda su demanda sin dilaciones y en especial para programas de acceso a la justicia para la población en situación de pobreza extrema. || **Parágrafo.** El Gobierno Nacional garantizará los medios y los recursos necesarios para el funcionamiento de la jurisdicción especial indígena. || **Parágrafo transitorio.** Durante los seis (6) años fiscales siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el Gobierno Nacional se encargará de que el sector jurisdiccional” reciba en total bienes y servicios por valor equivalente a dos (2.0) billones de pesos los cuales se destinarán a la ejecución de planes de descongestión en todas las jurisdicciones; a la implementación de los procedimientos orales; al uso, acceso y dotación de tecnologías de la información y las comunicaciones; y a la inversión en infraestructura que garantice la adecuada atención de los ciudadanos y la eficiente tramitación de los procesos. || La forma en que se apropiarán los recursos adicionales de que habla este parágrafo dependerá de los planes y programas de inversión que diseñe para tal fin la sala de gobierno de la rama judicial, previa su incorporación en los respectivos Documentos Conpes. La continuidad de los desembolsos dependerá del cumplimiento de las metas fijadas en los correspondientes planes y programas de inversión y no harán base presupuestal. Durante los próximos 10 años el presupuesto ordinario del sector jurisdiccional aumentará como mínimo, en un porcentaje equivalente al Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior más el dos por ciento (2%).”

Cada cuatro años, dentro de los esfuerzos de planificación consagrados en el artículo 341, el *Consejo Superior de la Judicatura* justificará con argumentos empíricos las razones por las que la tasa mínima de crecimiento debe mantenerse o modificarse.

Durante los trámites descritos en el numeral 5 del artículo 256 y el artículo 346, el Gobierno y el Consejo Superior de la Judicatura podrán proponer conjuntamente que la tasa mínima de crecimiento no sea aplicada dentro del Presupuesto de una determinada vigencia fiscal.

El Gobierno unilateralmente podrá proponer que la tasa mínima no sea aplicada para una determinada vigencia fiscal, justificando específica y suficientemente dicha propuesta. La aprobación de esta propuesta necesitará del voto de dos terceras partes la mayoría de los miembros del quórum decisorio de la Plenaria del Senado de la República, dentro de la discusión y expedición del Presupuesto conforme a los artículos 346 y 349.

La Ley Estatutaria regulará estas materias.

Referencias

- Bernal Carolina y La Rota Miguel. 2012. *Investigación de delitos complejos en Colombia*. Bogotá: Dejusticia y Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en:
http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/6384-investigacion-de-delitos-complejos-en-colombia
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA. 2010. *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los Sistema Penales en América Latina*. Santiago de Chile.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA 2008, *Reporte de Justicia de las Américas 2006-2007*.
- Corporación Excelencia en la Justicia. 2011. *Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia*. Bogotá: Editorial Kimpres.
- Comisión Colombiana de Juristas y Escuela Nacional Sindical. (2010). "Que os duelas las sangres ignoradas". *Cuaderno de Derechos Humanos No. 22*. Medellín. Escuela Nacional Sindical y Comisión Colombiana de Juristas. Medellín. Investigadores: Sanjuan L.; Correa G.; Sanín J.L.; Malagón L.P.; Peralta P. Rodríguez H.
- Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia. 2010. *Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma la Justicia*, 10 de junio de 2010. Disponible en:
http://www.cej.org.co/quienes/transparencia/informesfinancieros/doc_download/407-informe-final-de-la-comision-de-expertos-de-reforma-a-la-justicia
- Consejo de Estado. 2011. *Proyecto de Acto Legislativo mediante el cual se Reforma la Administración de Justicia*. Bogotá, 11 de agosto de 2011.
- Consejo Superior de la Judicatura. *Informe de Gestión del Sistema Penal Acusatorio*, Enero 2005-Junio de 2010.
- 2002. *Informe al Congreso de la República, 2001 - 2002*.
 - 2003. *Informe al Congreso de la República, 2002 - 2003*.
 - 2004. *Informe al Congreso de la República, 2003- 2004*.

- 2005. *Informe al Congreso de la República, 2004 - 2005.*
- 2006. *Informe al Congreso de la República, 2005 - 2006.*
- 2007. *Informe al Congreso de la República, 2006 - 2007.*
- 2008. *Informe al Congreso de la República, 2008 - 2009.*
- 2009. *Informe al Congreso de la República, 2009 – 2010*
- 2010. *Informe al Congreso de la República, 2010 - 2011*

Departamento Nacional de Planeación; 2008; “Gasto de Sector Justicia, 1995-2007”; Bogotá: *Boletín de la Dirección de Justicia y Seguridad.*

Dejusticia. 2010. *Evaluación de la judicialización de delitos contra trabajadores sindicalizados.* Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Proyecto sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados. Diciembre de 2010.

El Colombiano, “Ante las cámaras, Uribe ordenó captura”, 26 de Octubre de 2006, en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/ante_las_camaras_uribe_ordeno_captura/ante_las_camaras_uribe_ordeno_captura.asp (Revisado el 15 de mayo de 2012).

El Espectador, “Guillermo Valencia Cossio condenado a 15 años de cárcel”, 10 de Marzo de 2011, en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/video-256005-guillermo-valencia-cossio-condenado-15-anos-de-carcel> (Revisado el 15 de mayo de 2012)

El Espectador, “A juicio ex ministro Fernando Londoño Hoyos”, 19 de Febrero de 2008, en: <http://www.elespectador.com/impreso/cuadernillo/judicial/articuloimpreso-juicio-ex-ministro-fernando-londono-hoyos> (Revisado el 17 de mayo de 2012).

El Tiempo, “Corte condenó a 15 años de cárcel a Guillermo León Valencia Cossio”, 10 de Marzo de 2011, en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8995020.html (Revisado el 15 de mayo de 2012).

El Tiempo, “Secretario de Gobierno de Buenaventura fue liberado 2 horas después de que Uribe ordenó su detención”, 26 de Octubre de 2006, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3300995> (Revisado el 15 de mayo de 2012).

European Commission for the Efficiency of Justice CEPEJ, 2010 y 2008, *Evaluation Report of European Judicial Systems*, Consejo de Europa. Datos de 2008 y 2006 respectivamente.

Garay, Luis Jorge, Salcedo Eduardo, y Beltrán Isaav 2010, *Illicit Networks Reconfiguring States*, Bogotá Método Foundation.

García Villegas Mauricio y Revelo Javier 2009, *Mayorías Sin Democracia, Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia 2002-2009.* Bogotá: Colección Dejusticia.

Guzmán Diana, La Rota Miguel y Uprimny Rodrigo; 2011; *Factores de impunidad frente a violaciones graves de los derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado colombiano.* Bogotá: Dejusticia, Documento de política.

Hartmann, Mildred; 2010; “La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social. Estudio exploratorio”; en *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los Sistema Penales en América Latina*; CEJA – JSCA; pp. 221-276.

- La Rota Miguel 2009, "El Consejo Superior de la Judicatura. Ni Democrático ni independiente" en *Revista de Derecho Público*, No 23, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Septiembre de 2009.
- La Rota Miguel, Montoya Valentina, Páramo Andrés, y Uprimny Rodrigo; (2011); *Evaluación de la judicialización del desplazamiento forzado*. Bogotá: Dejusticia y Consejo Noruego para Refugiados.
- La Rota Miguel y Bernal Carolina. 2011a. *Monitoreo de sanciones a adolescentes. Formulación de metodologías*. Bogotá: Publicación pendiente.
- La Rota Miguel y Bernal Carolina. 2011b. *Sanciones a adolescentes en el distrito judicial de Medellín. Prueba piloto*. Bogotá: Publicación pendiente.
- Ministerio de Hacienda. 2011. Apropiaciones Definitivas PGN 1990 -2011, Recuperado: Marzo 2 de 2012, de: <http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/presupuesto/ejecucion/pgn/cifrashistoricas>
- Ministerio de Hacienda. Informes de Ejecución Presupuestal. 2007 - 2010. Recuperado: Mayo 2 de 2012, de http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/presupuesto/ejecucion/pgn/inf_gest_presupuestal/2009%20Vigencias%20y%20rezago
- Organización de las Naciones Unidas. 2011. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaut. Adición. Misiones a Mozambique. Documento A/HRC/17/30/Add.2.
- Organización de las Naciones Unidas. 2009. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Documento: A/HRC/11/41.
- Policía Nacional. 2011. *Informe Ejecutivo al Congreso 2009-2010*. Informe de Gestión 2009-2010.
- Econometría Consultores, 2010. *Informe de Evaluación Sumativa de la Política de lucha contra la impunidad en caso de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH; 6 de marzo de 2006 a diciembre 31 de 2009*. Bogotá: Consultoría para el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario. Julio de 2010.
- Rojas Danilo y Marín Iris; 2010; *La investigación de violaciones graves a los derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, Documento de trabajo
- Shack Nelson, Bhansali Lisa, Posadas Arnaldo y Cornejo Rosmary. 2009. *Analizando los presupuestos judiciales de la región Andina*. Lima: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno Británico. Punto & Grafia s.a.c.
- Universidad de los Andes e Instituto SER de Investigación. 2004. *Plan Operativo para la Implantación de la Reforma de Sistema Penal Colombiano – Resumen Ejecutivo*, Bogotá
- Webber David. 2007. *Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices for the Judicial Sector*. Law and Development Working Paper Series No. 03. Vicepresidencia legal del Banco Mundial.

Comentarios de la Corporación Excelencia en la Justicia al proyecto de reforma constitucional a la justicia

A.L. No.07 de 2011 (Senado)¹

Contenido

1. Introducción	1
2. Comentarios al proyecto de acto legislativo en curso	4
2.1 Presupuesto de la justicia.....	4
2.2 Gobierno y gerencia judicial.....	10
2.3 Funciones jurisdiccionales (Reforma al artículo 116).....	13
2.6 Procesamiento penal de aforados constitucionales	17
2.7 Habeas luris	19
2.8 Responsabilidad de Estado.....	20
3. Otras propuestas de ajustes no incluidas en el proyecto de ley actual	20
3.1 Régimen disciplinario	20
3.2 Ejercicio de la abogacía	23
3.3 Reforma a la Fiscalía General de la Nación y a la elección del Fiscal	23
3.4 Tutela contra sentencias	26
3.5 Precedente judicial.....	27

1. Introducción

La Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ-, es una organización privada sin ánimo de lucro con 15 años experiencia, que ha trabajado constantemente en actividades encaminadas a lograr un mejor servicio de justicia para los colombianos. Dentro de ellas, ha tenido un papel principal la participación en el diseño y seguimiento de políticas públicas; lo que se ha materializado en la participación en comisiones interinstitucionales² y el pronunciamiento a través de documentos

¹ Este documento fue elaborado por Gloria María Borrero Restrepo, Directora Ejecutiva, Néstor Julián Ramírez Sierra, Ana María Ramos Serrano y María Paz Mejía Londoño, consultores de la CEJ

² Por ejemplo, desempeñamos el papel de secretaría técnica de la Comisión Redactora del código de procedimiento penal del sistema acusatorio y en la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia Presidida por el doctor José Alejandro Bonivento. Participamos en calidad de invitados en la Comisión Interinstitucional para la elaboración de la reforma a la justicia, creada por el Presidente Santos y actualmente estamos asistiendo en esta misma calidad a las reuniones de la Comisión de Expertos creada por el Ministerio de Justicia para la regulación de la desmonopolización de la acción penal.

técnicos y columnas de opinión sobre proyectos de ley de especial relevancia para el sistema de justicia.

La reforma constitucional en curso no podía quedar exenta de este ejercicio, pues desde la adopción de la Constitución no se había propuesto un ajuste a la arquitectura institucional de este calado y, menos aún, se había visto que alguna iniciativa en este sentido hubiera logrado avanzar hasta este punto del trámite legislativo.

Hemos sido enfáticos en afirmar que esta reforma es necesaria y por ello hemos acompañado con análisis, datos y legislación y prácticas comparadas los diferentes intentos. Consideramos necesaria la reforma constitucional exclusivamente por las siguientes razones:

1. Porque la justicia debe ser entendida como un servicio público. Si bien es un avance que la ley estatutaria de la administración de justicia la haya entendido como una función pública, consideramos que bajo la reforma actual se debe dar un paso adicional al introducir su consagración constitucional de la justicia como un servicio público, pues ello conlleva la exigencia de altos estándares en cuanto a la eficacia y eficiencia que debe revestir, el adecuado tratamiento prestado al usuario y la calidad de las decisiones judiciales.
2. Porque es necesario ajustar la estructura de gobierno de la Rama Judicial y diferenciarla adecuadamente de la estructura administrativa de la misma. Necesitamos un órgano de gobierno integrado adecuadamente, con miembros con los perfiles más exigentes y propios para la función a desempeñar. Un órgano de gobierno renovado que lidere la transformación que exige el sistema de justicia formal y con los canales adecuados para la colaboración armónica entre las ramas del poder público. Sin embargo, vale la pena anotar que no habrá reforma constitucional que valga si nuestras Cortes y nuestros gobiernos no son responsables con las designaciones que hacen.
3. Porque es necesario elevar las exigencias a los requisitos para los magistrados de las Altas Cortes y de otros altos dignatarios de la justicia. Nos parece conveniente elevar el período de los magistrados a 12 años, con el fin de estabilizar la jurisprudencia y de promover que estos cargos sean el final de exitosas carreras profesionales y no el principio de las mismas.
4. Porque es necesario mejorar el control disciplinario de todos los miembros de la Rama Judicial, incluidas las altas Cortes, con miras a erradicar prácticas que nos alejan a los colombianos de una justicia pronta, cumplida y de calidad.
5. Porque los colombianos hemos abusado de la tutela, se hace necesario que esta acción vuelva por los fueros de la excepcionalidad y regular en debida forma la tutela contra sentencias.
6. Porque la jurisprudencia en nuestro país es cada vez más importante y cada vez es más grande la inseguridad jurídica, se hace necesario regular los precedentes.
7. Si Colombia va a continuar con el sistema penal acusatorio con las características de adversarial y de partes, se hace necesario regular el lugar que dentro de la estructura del

Estado le corresponde a la Fiscalía General de la Nación y establecer con claridad el papel de los fiscales y el alcance de su autonomía.

8. Y, finalmente, establecer si la Procuraduría debe o no jugar algún papel en los procesos judiciales.

Consideramos igualmente válido el debate sobre la autarquía presupuestal, así no la compartamos como lo decimos más adelante.

Igualmente hemos sido categóricos al indicar que el proyecto presentado incluye varias medidas inconvenientes para la administración de justicia, mientras que dejó de lado otras que se reputaban como fundamentales. Pese a ello, decidimos dar un compás de espera, con la confianza de que en las diferentes etapas de la aprobación del proyecto se fueran realizando los ajustes para su mejoramiento. En el momento de la elaboración de este documento no conocemos aún la ponencia para quinto debate.

Con este documento queremos hacer un recuento de los principales temas que aborda la reforma, a fin de plantear algunas recomendaciones de ajuste a su texto y, en algunos casos, de sugerir respetuosamente su exclusión; ello sin perjuicio de futuros pronunciamientos adicionales y específicos conforme vaya avanzando el proyecto de ley. Formularemos igualmente en algunos temas preguntas para inducir a mayores análisis en búsqueda de las fórmulas que más beneficien a los ciudadanos y a la justicia en general. Así mismo, al final del texto se plantean algunas medidas adicionales que deberían incluirse en el acto legislativo de ser posible debido a las limitaciones del trámite legislativo o comenzar a estudiarse para una futura reforma constitucional, no porque creamos que nuestra carta política debe ser objeto de frecuentes modificaciones, sino porque se trata de temas que, pese a haber sido objeto de estudio en diferentes escenarios académicos e institucionales, fueron excluidos del proyecto actual.

Las posiciones que aquí planteamos fueron elaboradas por el equipo técnico de la CEJ, pero se nutrieron de la participación en los diferentes escenarios de discusión a los que hemos sido invitados; así como algunos encuentros que hemos convocado para el estudio de esta reforma. Dentro de ellos, cobran especial importancia los Conversatorios que organizamos conjuntamente con el Instituto de Ciencia Política (ICP) durante los meses de febrero y marzo, en los que participaron representantes del Congreso, el Gobierno, la Rama Judicial, la academia y la sociedad civil³.

Esperamos que este documento sea de su interés y utilidad para el trámite este trascendental cambio legislativo, que constituye un engranaje clave dentro de la gran reforma judicial que se ha venido gestando a través de los cambios a los principales códigos procesales y sustanciales de los

³ Las ayudas de memoria de estos conversatorios pueden consultarse en: <http://www.cej.org.co/seguimiento-de-la-reforma-a-la-justicia/documentos-reforma-de-la-justicia-en-colombia>

últimos años⁴; los cuales deben complementarse con el adecuado fortalecimiento presupuestal y de gestión de la Rama Judicial, así como con la articulación de ésta con las demás autoridades encargadas de administrar justicia.

2. Comentarios al proyecto de acto legislativo en curso

A continuación se presentan las algunas observaciones respecto de los principales temas contenidos en el proyecto de acto legislativo en trámite.

2.1 Presupuesto de la justicia

El proyecto de reforma a la justicia, a partir de una de las propuestas elaboradas por la iniciativa radicada por el Consejo de Estado, contempla la introducción de una fórmula constitucional para definir el presupuesto mínimo que se debe asignar a la Rama Judicial. Así las cosas, tras su aprobación en primera vuelta, el texto del párrafo primero que se agregaría al artículo 228 constitucional, establecería que *“el presupuesto de la Rama Judicial crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación esperado, más un incremento adicional del 2%”*. Dicha reforma debe ser leída en conjunto con el párrafo transitorio que se propone para el mismo artículo, en el que se establecería que *“durante los cinco años siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, el Gobierno Nacional asignará un billón de pesos, los cuales se apropiarán doscientos mil millones en cada año y se destinarán a los programas de descongestión judicial”*.

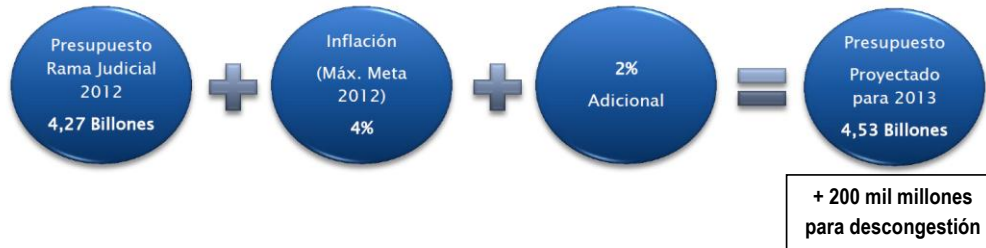
De acuerdo con los cálculos hechos por la CEJ, esta fórmula poco o nada cambiaría el porcentaje del presupuesto asignado a la totalidad de la Rama Judicial, en comparación con lo registrado durante años anteriores. En efecto, mientras que el Presupuesto General de la Nación (PGN) ha tendido a crecer anualmente alrededor de un 7%, con la propuesta del proyecto de reforma a la justicia el presupuesto de la Rama tan solo crecería en un 6%, sin perjuicio de lo establecido en el mencionado párrafo transitorio:

⁴ Dentro de los principales cambios normativos en materia de justicia se destacan: La adopción del sistema penal acusatorio (con los ajustes realizados posteriormente a través de las leyes 1142, 1453, 1395, entre otras); régimen de responsabilidad penal de adolescentes, acto legislativo para la desmonopolización de la acción penal y el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; por ejemplo. Así mismo, se encuentran en el Congreso importantes proyectos de ley, tales como el Código General del Proceso, la reforma a la justicia de paz, el Estatuto de arbitraje nacional e internacional y el nuevo Código Penitenciario y Carcelario.

Presupuesto de la Rama Judicial¹ bajo el proyecto de Acto Legislativo de Reforma a la Justicia

Artículo 13.

Parágrafo 1. Con el fin de garantizar su autonomía, a partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, el presupuesto de la Rama Judicial crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación esperado, más un incremento adicional del 2%.



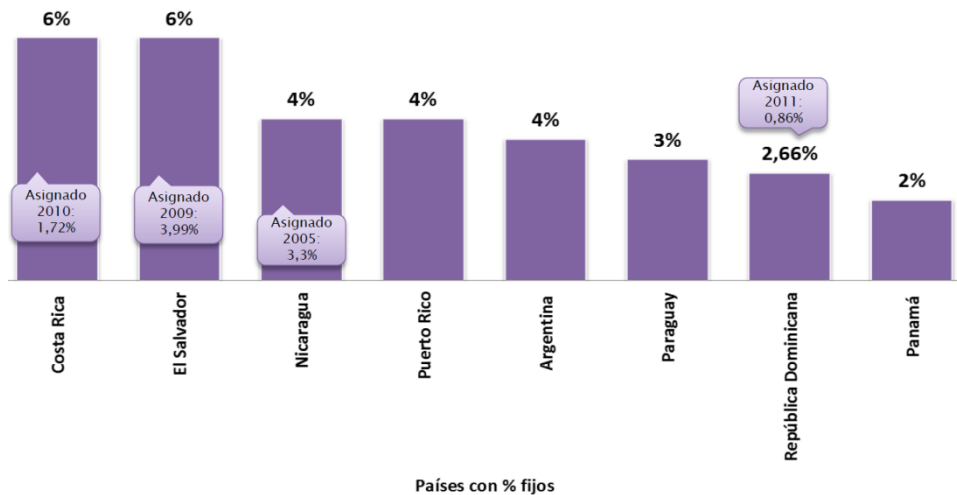
¹Rama Judicial: Bajo el título VIII de la Constitución, integrada por Jurisdicciones: Ordinaria, Contencioso Administrativa, Constitucional y Especiales; Fiscalía General de la Nación (incluyendo Medicina Legal) y Consejo Superior de la Judicatura.
 Fuente: Informe de Conciliación del Proyecto de Acto Legislativo No. 07 de 2011.
 Cálculos: Corporación Excelencia en la Justicia, 2012

Gráfica 1. Estimación del presupuesto destinado a la Rama Judicial, con base en la reforma del proyecto de acto legislativo

Esta observación fue ratificada durante los conversatorios sobre reforma a la justicia, organizados por la CEJ junto con el Instituto de Ciencia Política, por el Senador Luis Carlos Avellaneda. Más aun, el Dr. Avellaneda mostró que a mediano plazo, una vez termine la vigencia del parágrafo transitorio referido, comenzaría a descender el presupuesto de la Rama Judicial respecto al PGN, en comparación con su comportamiento actual.

Adicionalmente, cabe observar que esta propuesta se tiende a defender con sustento en argumentos de derecho comparado, puesto que existen países que han introducido fórmulas análogas, bien sea por vía constitucional o legal. Sin embargo, al examinar dichos casos, surgen inquietudes respecto a dos aspectos fundamentales: 1) Qué sectores y órganos del sistema de justicia cobijan (¿Fiscalía, Rama Jurisdiccional, entidades de la Rama Ejecutiva del sector justicia, todas las anteriores?); y 2) realmente qué tan efectivos son los mandatos que estas normas imparten. La CEJ realizó un breve estudio en el que contrastó los porcentajes mínimos estipulados normativamente y los presupuestos que resultaron asignados a los Poderes Judiciales de los países que han optado por dichas fórmulas. Los resultados encontrados evidencian contrastes que merecen ser resaltados:

Presupuesto Garantizado del Poder Judicial



Fuente: Para los Países con % Fijos; CEJA- Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2008 – 2009. Para los % de Asignación ; Cumbre Judicial Iberoamericana.

Gráfica 2. Presupuesto previsto y asignado en otros países

Cabe precisar que las fórmulas constitucionales de los países estudiados se circunscriben a sus Poderes Judiciales en su integridad (que en algunos casos incluyen a organismos como el Ministerio Público, los institutos de servicios forenses, las oficinas de asistencia legal gratuita, etc.)⁵. Los montos de asignación presupuestal que efectivamente fueron asignados en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, corresponden exclusivamente a los sectores jurisdiccionales (Juzgados, Tribunales y Cortes) de dichos países. En todo caso, ése es el principal sector que compone el Poder Judicial de estos países, motivo por el cual constituye el grueso de las asignaciones presupuestales. Adicionalmente, cabe precisar que, incluso en materia de juzgados, tribunales y Cortes, existen diferencias en cuanto a su número, su composición, su especialización y el tipo de conflictividad que atienden; motivo por el cual se puede señalar que existen sectores jurisdiccionales de mayor tamaño en algunos países. Otro factor importante, lo constituyen los esquemas procesales adoptados por cada país, la complejidad de la conflictividad existente en cada caso y las necesidades coyunturales en materia de infraestructura, tecnologías y recursos humanos en el momento de realizar la medición presupuestal. Así las cosas, todas estas acotaciones deben estar claras en el momento de realizar el ejercicio comparativos.

Como se puede ver, y teniendo presente que el porcentaje asignado a los Poderes Judiciales sobre el total de los Presupuestos no es una cifra cuya comparación resulte recomendable (teniendo en cuenta las precisiones realizadas); lo que sí se encuentra es que la brecha entre las fórmulas

⁵ Salvo en República Dominicana, donde el Poder Judicial sí se limita a los juzgados, tribunales y Cortes.

existentes en dichos casos y los presupuestos efectivamente asignados es notoria. Esto denota una situación estructural, en la que la desatención acerca de factores como el ciclo económico y la disciplina fiscal que implica la existencia de fórmulas presupuestales *rígidas*; deriva en una realidad en la que estas fórmulas carecen de efectividad, puesto que la situación real de la economía constituye la variable determinante sobre las posibilidades de asignar determinado monto de recursos a los Poderes Judiciales.

Habiendo realizado estas observaciones, que permiten matizar el alcance de los argumentos de derecho comparado, quedan algunos cuestionamientos acerca de la conveniencia de establecer montos fijos constitucionales para asignar al presupuesto de la Rama Judicial, entre ellos:

- ¿Esta fórmula aplicaría para la Rama Judicial en su integridad (es decir, incluyendo a la Fiscalía General de la Nación) o únicamente para su sector jurisdiccional? Algunos han entendido que su alcance sería únicamente para éste último, pero llamamos la atención acerca de que, en estricto sentido, la Constitución entiende que la Rama Judicial incluye a la Fiscalía General y por ende una fórmula constitucional tendría este mismo alcance, salvo que se estipule expresamente otra cosa.
- ¿Existiría algún mecanismo para garantizar la ejecución del presupuesto apropiado por la Rama Judicial, teniendo en cuenta el bajo índice de ejecución que históricamente ha registrado⁶? ¿Se debería controlar a su vez el momento en el que el Ejecutivo asignaría dichos recursos, dado que tradicionalmente lo ha hecho tardíamente?
- ¿Se crearía algún mecanismo para estimular la adecuada gestión presupuestal, con base en el cumplimiento de determinados objetivos (indicadores de resultados), o se asignaría dicho presupuesto incondicionalmente?
- ¿Los \$200 mil millones que se asignarían para ‘descongestión’ estarían atados a la puesta en marcha de algún plan especial específico? ¿Sería el mismo *Plan de descongestión* que

⁶ Cfr. Contraloría General de la Nación. *Informe consolidado de auditoría gubernamental con enfoque integral. Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – 2009*. “En la formulación del Plan Sectorial de Desarrollo del Consejo Superior de la Judicatura 2007-2010, no se tuvo en cuenta las condiciones macroeconómicas que rigen para el sector, toda vez que programaron para los cuatros años \$867.354 millones, de los cuales en los tres primeros años (2007-2009) **ejecutaron \$285.258 millones que corresponden al 33%, lo que indica que la planeación no fue eficiente**, igualmente, **no cuenta con un Sistema de Control de Gestión que le permita visualizar el avance en cada objetivo propuesto acorde al diagnóstico realizado**, así mismo no se puede establecer los indicadores que muestren el avance y el impacto del Plan Sectorial” (Resaltado fuera del texto original).

Asimismo, en el año pasado, se encuentra la situación más preocupante: de acuerdo con el Portal de Transparencia Económica (<http://www.pte.gov.co>), en el año 2011, los datos de manejo presupuestal de la Rama Judicial registran que se ejecutó un 96% del presupuesto de funcionamiento y se ejecutó **tan solo un 17.2% del presupuesto de inversión**.

se consagró en la ley 1285 de 2009⁷? ¿Esto no es contradictorio a la luz de la modificación al 116 constitucional, en virtud del cual se sacarían asuntos de la competencia de la Rama Judicial? ¿No se supone que dicha medida sería la que realmente estaría llamada a descongestionar?

- Históricamente se han dado recursos adicionales para procesos de descongestión que han fracasado. ¿Qué garantizaría que esta vez sí se logrará la meta esperada? También vale la pena anotar que para procesos de cambio y modernización procesal y tecnológica de la justicia los presupuestos asignados han sido siempre deficitarios e incluso los prometidos por la ley no han sido entregados⁸.
- Bajo las múltiples transformaciones procesales que se están desarrollando (v.gr. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y Código General del Proceso), ¿cómo se debe surtir la planeación presupuestal a corto plazo de la Rama Judicial? ¿Esto amerita la introducción de una cláusula constitucional?⁹ Bajo los cambios

⁷ De acuerdo con el artículo 15 de esta ley “Artículo 63. Plan y Medidas de Descongestión. Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas”. En el examen de constitucionalidad de este artículo, la Corte precisó que “la existencia de un Plan Nacional de Descongestión no ofrece problemas de constitucionalidad, en la medida en que se entienda que dicho plan no tiene vocación de permanencia indefinida sino que representa una estrategia transitoria para superar los graves problemas de congestión judicial por los que atraviesa buena parte de la administración de justicia. Con ello se pretende dar atenta respuesta a una difícil situación que afecta la celeridad y eficiencia en la administración de justicia y dar estricto cumplimiento a los términos procesales, según las exigencias del artículo 228 de la Carta Política”. (Sentencia C-713/2008).

⁸ El parágrafo transitorio del artículo 1º de la ley 1285 modificatoria de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia dispuso: “Autorízase al Gobierno Nacional para que durante los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos, para desarrollar gradualmente la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley y para la ejecución de los planes de descongestión”; sin embargo este mandato no se ha cumplido a cabalidad.

⁹ A manera de ejemplo, en materia de posibilidades alternativas, dentro de las mesas de discusión sobre la reforma a la justicia, el Dr. Rodrigo Uprimny Yepes propuso una fórmula en virtud de la cual se introduzcan criterios procedimentales (más no reglas sustanciales para el establecimiento de montos rígidos), mediante los cuales se exija: 1) Mayoría calificada por parte de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura para la aprobación del proyecto de presupuesto del sector jurisdiccional de la Rama Judicial; 2) Efecto vinculante de dicho proyecto para el Gobierno Nacional, de manera que no pueda modificarlo en el momento de radicar el proyecto de PGN en el Congreso de la República; 3) Mayoría calificada para que durante el trámite del proyecto de PGN en el Congreso, se introduzca cualquier modificación que reduzca el monto del presupuesto propuesto a la Rama Judicial. Si bien la CEJ tiene algunos reparos respecto a la inconveniencia macroeconómica de ésta fórmula y la desigualdad que implicaría respecto de otros sectores, considera que constituye un aporte para enriquecer la discusión sobre este tema, que debe estimular la creatividad en la proposición de soluciones al problema presupuestal de la Rama, sin desconocer la importancia de la disciplina fiscal y los principios que rigen la elaboración del Presupuesto General de la Nación.

tecnológicos y de infraestructura que estos desarrollos procesales implican, ¿no valdría más la pena que dichos rubros se destinen para la modernización y readecuación física de las instalaciones de la Rama?

Por otra parte, desde la CEJ, se llama la atención sobre la importancia que tiene el **fortalecimiento del arancel judicial**, como medida idónea para avanzar en la financiación de la Rama y, consecuentemente, para consolidar su autonomía. En efecto, se generaron expectativas muy altas alrededor de la creación de esta figura, pero sus resultados tras poco más de un año de implementación han sido decepcionantes: cuando se radicó la iniciativa legislativa que derivó en la ley 1394 (*por la cual se regula un arancel judicial*), se proyectó un recaudo de alrededor de \$245.000 millones anuales; pero durante el primer año de su implementación, tan solo se logró un recaudo de \$4.512 millones entre agosto y diciembre de 2010¹⁰, mientras que entre enero y julio de 2011 se obtuvo la irrisoria suma de \$350 millones¹¹. En este sentido, existe un desfase de alrededor de \$240.000 millones entre lo proyectado y lo efectivamente recaudado, situación que hace urgente reformar la figura para hacerla más efectiva, y así garantizar una herramienta adicional útil para la gestión presupuestal de la Rama Judicial. La reforma a la justicia se podría aprovechar, por ejemplo, para facultar el cobro del arancel al inicio del proceso judicial, resolviendo así una de las mayores dificultades que ha afrontado la figura en la práctica, como bien se pretende establecer mediante el proyecto de ley 019 de 2011 Cámara¹². Pero vale la pena insistir en que el arancel es un recurso limitado y en él no se pueden fincar todas las esperanzas.

Finalmente, se considera un acierto el artículo 233 B transitorio que el texto aprobado en primera vuelta introdujo, en el sentido de establecer el mandato de que el Congreso expida dentro del próximo año a la expedición del acto legislativo, una ley tendiente a la nivelación y diferenciación salarial para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. No se debe olvidar los problemas que ha generado esta situación históricamente irresuelta, tomando como reciente referente el paro judicial ocurrido en 2008, tras colmarse la paciencia de un gran número de funcionarios judiciales que abogaban justamente por una nivelación salarial.

En conclusión la CEJ considera que no es técnicamente correcto establecer la autarquía presupuestal, pues es evidente que el fortalecimiento de la justicia pasa por la asignación de mayores recursos y que estos deben asignarse previa la elaboración de un plan maestro de justicia

¹⁰ Esto, de acuerdo con las cifras contenidas en el informe al Congreso 2010-2011 del Consejo Superior de la Judicatura.

¹¹ Esto, de acuerdo con las cifras contenidas en la exposición de motivos del proyecto de ley 019/2011 Cámara (*por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones*)

¹² En todo caso, y con el propósito de evitar la posibilidad de considerar una eventual sustitución de la Constitución en materia del contenido del derecho de acceso a la justicia, desde la CEJ se sugiere que el nuevo texto constitucional acerca del arancel debe tener en cuenta la capacidad de pago de la parte y definir causas judiciales (v.gr. las penales) en las que su cobro jamás será procedente.

a largo plazo, con metas alcanzables y cuantificables. Esta es una solución más deseable que el establecimiento de una preasignación rígida, solución respecto a la cual existe consenso acerca de su inconveniencia desde la perspectiva de la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica. Como alternativa a la fórmula presupuestal que se ha propuesto, la CEJ sugiere introducir el mandato de que en el trámite del proyecto de ley del presupuesto, se surta una audiencia especial ante las Comisiones conjuntas de Senado y Cámara, para que la Rama Judicial explique el anteproyecto de presupuesto que entregó al Ejecutivo, y para que este último explique por qué no acoge algunos puntos de dicha propuesta (en caso que ello ocurra), de manera que el Congreso adopte una decisión informada al respecto.

Igualmente, consideramos que los recursos disponibles no deben destinarse para la descongestión, ya que ésta es limitada para tipos de procesos especiales, concentrada en algunas ciudades y cuyas causas deben enfrentarse a través de otras soluciones diferentes a la contratación de personal provisional. La CEJ ha estudiado las causas de la congestión y de la mora procesal y ha propuesto un portafolio de acciones para enfrentarlas y ninguna de ellas pasa por una reforma constitucional.

2.2 Gobierno y gerencia judicial

La CEJ considera aceptable el arreglo constitucional adoptado en el proyecto-dentro de varios otros que serían posibles-, pues a su juicio éste permite cumplir con los siguientes propósitos: (i) Diferenciar las funciones de Gobierno de las funciones de Gerencia¹³, fortaleciendo el carácter técnico y dinámico de estas últimas, a través de la creación de un órgano unipersonal¹⁴, liderado por un profesional con experiencia en ciencias económicas, administrativas y financieras; (ii) Hacer más incluyente el órgano del Gobierno, al permitir la participación de las Altas Cortes, los empleados y los jueces; y (iii) Fortalecer la articulación interna de la Rama Judicial y de ésta con la Rama Ejecutiva. Además, el proyecto tiene la virtud de permitir la suma de saberes y disciplinas en el órgano de Gobierno, lo cual es valioso para cumplir una función tan compleja como el Gobierno Judicial.

No se comparten las críticas respecto a que la fórmula planteada en el proyecto afecta la independencia judicial por el solo hecho de vincular al Ministro de Justicia y al Fiscal General. Por

¹³ Actualmente el Consejo Superior se encuentra asumiendo de forma simultánea funciones de gobierno y gerencia. Ello pese a la existencia de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, creada por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia como “el órgano técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas y decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura”.

¹⁴ La asignación de funciones de gerencia en órganos colegiados es inconveniente, pues afecta la oportunidad en la toma de decisiones y de eso dio muestras el funcionamiento de la Sala Administrativa del Consejo Superior. No ocurre lo mismo con la fijación de políticas, que sí demandan de la discusión y aportes de diferentes disciplinas y especialidades del derecho.

el contrario, se considera que este arreglo sirve para fortalecer la coordinación interinstitucional, lo que contribuye a la construcción de una Política de Estado en materia de Justicia, inexistente hasta este momento. Además, debe anotarse que a estas autoridades no se les otorgó derecho a voto, pero, así lo tuvieran, su peso no sería determinante en la toma de decisiones, dada la cantidad de miembros que componen la instancia y el origen que estos tienen en la Rama Jurisdiccional¹⁵.

Sin embargo, la propuesta aprobada en primera vuelta aún es susceptible de ser mejorada, para lo cual se sugieren las siguientes modificaciones:

(i) Ajustar a un número impar los miembros de la Sala. Un número par puede dificultar la toma de decisiones debido a la probabilidad de llegar a empates y, peor aún, de mantenerse en ellos al repetirse las votaciones¹⁶.

(ii) Acogiendo la propuesta hecha por el Dr. Jorge Humberto Botero en los Conversatorios de Reforma a la Justicia de la CEJ y el ICP, se podría incluir dentro de los miembros del órgano de Gobierno a un representante de los usuarios del servicio de justicia. Este representante podría ser elegido de listas propuestas por ONG relacionadas con la justicia y el derecho, firmas de abogados y universidades.

(iii) Actualmente, la existencia de múltiples representantes de la Rama Judicial hace altamente compleja su interacción con los otros poderes públicos. Por ello, se debería establecer constitucionalmente la definición de un vocero único del sector jurisdiccional, que podría ser el mismo presidente de la Sala de Gobierno.

(iv) Aunque es relevante la experiencia en ciencias administrativas, económicas o financieras, no se considera conveniente incluir como requisito para el Director Ejecutivo y los delegados técnicos un posgrado en estas materias, pues ello podría convertirse en un requisito “formal”, que limite el acceso de personas con amplia trayectoria para el ejercicio del cargo.

Por otra parte, sea éste el espacio para mencionar que una de las funciones del Gerente es la administración del sistema único de estadísticas judiciales. A juicio de la CEJ, en un escenario ideal

¹⁵ Con todo, si se mantuviera la desconfianza de esta participación, podrían adoptarse fórmulas menos extremas que la eliminación de estos dos miembros; bien sea definiendo aquellos temas en los que estos deben participar (v.gr. la elaboración del presupuesto); o permitiendo que por solicitud de alguno de los Magistrados que asisten en representación de las Cortes se realicen sesiones sin presencia de las autoridades externas a la Rama. (V.gr. Cuando el tema a tratar sea la adopción de una posición frente a alguna actuación o propuesta del Gobierno en materia de justicia).

¹⁶ En principio se podría considerar que un órgano de Gobierno de tantos miembros podría dificultar el cumplimiento de sus funciones. No obstante, existen juntas conformadas por un número mayor de personas (V.gr. El Directorio del Banco Mundial, compuesto por 25 miembros) que funcionan de forma adecuada. Para que esto ocurra será necesario fijar reglas de juego claras para las deliberaciones, distribuir con anterioridad los documentos que serán objeto de discusión, establecer un orden del día eficiente, entre otras.

esta función debería estar a cargo de una institución externa a la Rama Judicial, como podría ser el DANE, **sólo si éste dejara de ser una entidad perteneciente a la Rama Ejecutiva.**

(v) Dentro de las funciones que el proyecto asigna a la Sala de Gobierno, se considera necesario precisar el concepto de reglamentos “autónomos” que ésta debe dictar, ya que el término podría derivar en interpretaciones contrarias a nuestro régimen democrático; máxime si en la redacción no se establece que esta facultad sólo puede ejercerse ante un vacío legislativo en la materia, aclaración que sí hace el texto actual del artículo 254 de la Constitución¹⁷.

Además de estas recomendaciones de ajuste, se considera importante advertir sobre algunos puntos que deben tenerse en cuenta en la regulación y puesta en marcha de esta reforma, a saber:

- Será necesario determinar si los delegados adicionales escogidos por cada Corte serán de dedicación exclusiva, o si sólo participaran cuando haya sesiones de la Sala de Gobierno. En el primer evento, debe advertirse que estos delegados adicionales contarán con más tiempo para dedicarse al estudio de los temas propios de la política judicial y la preparación de propuestas para el desarrollo de la misma, lo cual les podría dar una ventaja frente a los demás integrantes de la Sala. **Esto puede derivar en que una Sala que en apariencia es de 10 miembros, termine siendo liderada por sólo cuatro de ellos.**

Estas precisiones llevarían a la necesidad de establecer a nivel legal si la Sala de Gobierno debe actuar como una Junta Directiva (o sea esporádicamente), o como lo hace la Junta del Banco de la República de manera permanente. La CEJ ha analizado en detalle todas las funciones de gobierno que tendría esta Sala y algunas de ellas exigen dedicación exclusiva. Por ello se invita a los legisladores y al Gobierno a analizar en detalle cada una de ellas para establecer el carácter de esta Sala.

- La probabilidad de que los Magistrados que participen en la Sala de Gobierno cuenten en la práctica con un poder limitado para pronunciarse respecto a los temas objeto de deliberación y decisión. Esta advertencia surge de la experiencia que se ha tenido en las diferentes instancias en las que ha participado la CEJ, en las que han tenido asiento los presidentes de las Altas Cortes, quienes en muchas de las oportunidades acotan sus pronunciamientos a “opiniones personales” que no comprometen a sus corporaciones, con quienes deben consultar cada una de las posiciones. Si bien esta práctica es entendible por el interés que tiene el representante de transmitir las necesidades y opiniones de los miembros de su Corte, puede convertirse en un factor obstaculizador de

¹⁷ “ARTICULO 257. Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones: (...)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”.

la toma de decisiones del órgano de Gobierno, en el evento de que las consultas al interior de las Cortes no se realicen con anterioridad a las sesiones de la Sala.

- Respecto de la participación de los Presidentes, deben anotarse que los reglamentos internos de las Altas Corporaciones prevén periodos de un año para la Presidencia, término que resulta insuficiente para que los representantes alcancen a avanzar en las curvas de aprendizaje propias de la labor de Gobierno Judicial. Además se podría afectar la continuidad de las discusiones por cuenta de los empalmes anuales que habría que realizar con los nuevos encargados. Por ello, se considera conveniente que los reglamentos de las Cortes se ajusten para que estos periodos sean de tres años. Ahora bien, el ejercicio de la Presidencia incluye la realización de múltiples funciones¹⁸. Al adicionar a éstas las actividades propias del gobierno judicial será necesario, como bien señala el proyecto, que la carga jurisdiccional de este funcionario se reduzca, e incluso se suprima.

2.3 Funciones jurisdiccionales (Reforma al artículo 116)

A pesar de la grave situación de congestión de la justicia¹⁹ –que como ha insistido la CEJ en diferentes escenarios se encuentra concentrada en algunas especialidades y etapas procesales²⁰–, no todas las soluciones pueden ser buenas y algunas podrían generar, incluso, más problemas para la independencia y fortaleza de la rama.

La CEJ no está de acuerdo con que ninguna autoridad ni persona diferente al juez ejerza funciones jurisdiccionales. Como lo dijo el Presidente del Consejo de Estado, Gustavo Gómez²¹, *“La justicia es un poder del Estado y un servicio público. Entonces, volverlo ambiguo hace que la justicia se debilite y que el ciudadano no pueda tener la certeza de que existe un poder del Estado absolutamente respetado que dé la seguridad de que hay alguien que tiene la responsabilidad de encontrar la verdad en los conflictos. Eso es peligroso para la sociedad civil.”* La CEJ comparte esa afirmación y

¹⁸ Por ejemplo, el reglamento interno de la Corte Constitucional prevé dentro de las funciones del Presidente la convocatoria de las sesiones, el reparto de procesos, la ordenación del gasto, la posesión de empleados, la autorización de permisos a los Magistrados, la comunicación oficial de las decisiones adoptadas por la Sala Plena, entre otras. Ello sin contar con la carga de procesos de los que se debe ocupar el Magistrado.

¹⁹ Sólo en el sistema penal acusatorio había en diciembre de 2010 1'489.798 noticias criminales acumuladas en la Fiscalía y en la Rama Jurisdiccional hay más de 2.619.686 casos acumulados correspondientes a todas las especialidades.

²⁰ Por ejemplo, en la especialidad civil, el grueso de los ingresos e inventarios se encuentra en los procesos ejecutivos singulares de mínima y menor cuantía, particularmente en la etapa de ejecución material de la sentencia. En materia penal, el cuello de botella se encuentra en la etapa de indagación de la Fiscalía en aquellos casos que no ingresaron mediante una captura en flagrancia.

²¹ Gustavo Eduardo Gómez Aranguren en entrevista para *Ámbito Jurídico*. Año XV/N°341. Edición del 12 al 25 de marzo de 2012. Pág. 17.

sostiene que se deben buscar medidas alternativas para la descongestión, que no signifique un costo tan alto para la justicia de los colombianos.

Debe anotarse que a pesar de las grandes críticas que ha recibido este punto de la reforma por parte de las autoridades judiciales y la sociedad civil²², ellas no han sido tomadas en cuenta por Gobierno Nacional y del Congreso. Ello deja una muy mala sensación respecto a la posibilidad de diálogo que existe en torno a esta importante reforma judicial y sirve de argumento para quienes buscan deslegitimarla.

Sobre el artículo se identifica un problema general: la redacción propuesta para la reforma del artículo 116 es tan amplia que deja una potestad ilimitada al legislador que la puede hacer peligrosa.

Sin embargo, vale la pena dividir el análisis en tres partes: (i) la entrega de funciones jurisdiccionales a empleados administrativos de los despachos judiciales. (ii) La transmisión de dichas funciones a notarios y (iii) que los abogados particulares administren justicia.

(i) Entrega de funciones jurisdiccionales a empleados administrativos de los despachos judiciales: Un juez debería estar dedicado casi exclusivamente a tomar decisiones de fondo dentro de los procesos. Para que esto sea posible, es importante que se establezca, por vía legislativa, cuáles funciones son de tipo jurisdiccional y cuáles son de tipo administrativo o de apoyo. Algunas de las funciones que hoy se consideran de carácter jurisdiccional, tales como la práctica material de un embargo o de un secuestro, o la autorización de copias auténticas de una providencia judicial, deberían ser reclasificadas como funciones administrativas. Lo anterior evitaría que el juez deba ausentarse de su despacho durante largas horas para realizar estas diligencias o que un expediente deba entrar al despacho del juez durante largas temporadas sólo para que se autorice una fotocopia de éste.

De este modo, los funcionarios administrativos, tales como el secretario y demás empleados de los despachos, podrían prestar apoyo efectivo al juez en actuaciones que se deben llevar a cabo en el despacho y que no hay razón para que sean jurisdiccionales. Esta reclasificación de las labores que se llevan a cabo dentro de los despachos judiciales resultaría en una mayor celeridad de los procesos judiciales sin necesidad de otorgar a estos funcionarios funciones jurisdiccionales.

De todas formas, en caso en que haya duda sobre si algunas funciones son jurisdiccionales o administrativas, se debe pensar en fórmulas alternativas; por ejemplo, en la especialización de unos “jueces de trámite o de ejecuciones” que se encarguen de atender aquellas cuestiones del proceso como los cobros posteriores a los procesos, o la realización de ciertas diligencias, que congestionan los despachos y que no hay razón para que las sigan conociendo los mismos jueces.

²² En los conversatorios de la reforma a la justicia organizados por la CEJ y el ICP, casi todos los intervinientes manifestaron objeciones a esta reforma en particular. Entre ellos los doctores José Alejandro Bonivento, Rodrigo Uprimny Yepes y Jorge Humberto Botero.

(ii) Entrega de funciones jurisdiccionales a notarios: Los notarios no deberían participar en causas contenciosas, es decir, en aquellas circunstancias en donde existan dos partes reclamando pretensiones opuestas. Si bien los notarios son abogados y han llegado por concurso a su cargo, no han llegado por un concurso para ser jueces, sino para ejercer la función notarial que es diferente. Lo que se debe hacer es identificar aquellos trámites no contenciosos que actualmente se realicen ante los jueces, darles el carácter de no-judiciales y trasladarlos a la competencia de los notarios²³; tal como el proceso de cancelación y reposición de un título valor, como ha venido haciéndose desde siempre en Colombia. No se pretende que se redacte una disposición constitucional con cada uno de los trámites, sino que, mediante una ley se establezca de qué se pueden ocupar los notarios.

Entrega de funciones jurisdiccionales a abogados particulares: So pretexto de agilizar procesos y descongestionar despachos no se puede investir de funciones jurisdiccionales a abogados particulares. Ello acarrearía grandes problemas, riesgos y peligros que sobrepasan cualquier eventual beneficio que pudiera conseguirse con la medida. Algunos de estos se presentan a continuación:

- Los jueces acceden a sus cargos a través de concursos especializados y formación determinada requerida para tener un mínimo de legitimidad y para que haya una mínima garantía de que un fallo sea justo y ajustado a derecho. Dado que los abogados no tienen dicha formación, no han concursado para administrar justicia y posiblemente tampoco cuentan con los conocimientos sobre la especialidad del derecho a la que se refiere el proceso, sus fallos carecerían de calidad y legitimidad, lo que aumentaría la probabilidad de que el proceso vaya a una segunda instancia, cuando ésta procede. Debido a que esta segunda instancia debe ser resuelta por un juez de la República, el impacto de la reforma en la descongestión judicial no es tan alto como se esperaría. Por su parte, en los casos en los que el proceso es de única instancia, el riesgo de que se imparta una justicia de mala calidad y proclive a la incidencia de posibles conflictos de intereses afectaría la confianza de los ciudadanos en la administración de justicia y consecuentemente contravendría la legitimidad del aparato estatal en su integridad.

La situación es aún más grave si se tiene en cuenta que en la redacción actual de la reforma al artículo 116 no se excluyen los procesos disciplinarios, de manera que existiría la posibilidad de que un particular incluso sustanciara un proceso contra un Magistrado de Tribunal, lo cual raya con el absurdo.

- Adicionalmente a lo anterior, se debe mencionar una cuestión de carácter práctico: el traslado de expedientes. La experiencia ha demostrado las dificultades que existen para hacer traslado de expedientes de un lugar a otro y mantener el debido control de

²³ La Unión Colegiada de Notariado Colombiano realizó un estudio en el que identificó 44 trámites no contenciosos que podrían ser retirados de la competencia de los jueces y ser asumidos por los notarios.

seguridad y confidencialidad que requieren. Si se les autorizara conocer de procesos a particulares, el transporte de expedientes se convertiría en una carga administrativa importante que iría en contra de la celeridad perseguida.

- En cuanto a la cuestión financiera, hay que pensar cómo sería la remuneración de los abogados, en el que evento en ésta proceda. Independientemente de la fórmula que se escoja, sería mejor utilizar dichos recursos para financiar más jueces o para modernizar el sistema de justicia.

Por otra parte, además de las medidas de gestión, hay otras opciones normativas que se pueden considerar con el fin de descongestionar la justicia, sin poner en riesgo su integridad y sin debilitarla. Por ejemplo los doctores José Alejandro Bonivento Fernández²⁴ y Rodrigo Uprimny²⁵, proponen establecer unos “jueces de descongestión” por cinco años para que descongestionen el sistema, evitando así los jueces temporales que se utilizan actualmente, los cuales son designados sin previo concurso de méritos y sin criterios claros para su escogencia. Además, estos jueces funcionan aproximadamente por seis meses, llegan una vez iniciados los procesos y los deben abandonar inconclusos por la expiración de su corto período. Se deben mejorar los sistemas de gestión y crear medidas administrativas, no constitucionales, para darle celeridad a los procesos judiciales, como lo ha propuesto la CEJ

Para complementar esta medida, se podría establecer a nivel legal que para acceder al cargo de juez de la República deban realizar un curso concurso de dos años: El primero de formación y el segundo de práctica en donde actúen como jueces adjuntos de los despachos más congestionados.

La Constitución de 1991 actualmente dispone de algunas excepciones en las cuales los abogados pueden ser investidos transitoriamente para administrar justicia, y la CEJ considera que no deben ser más que esas.²⁶ Por lo anterior, es prioritario **revisar la redacción del texto propuesto y acotarlo para que su alcance no sea indeterminado y desproporcionado**, generando un gran riesgo para la administración de justicia. Esto se debe hacer tomando en consideración la naturaleza del órgano o de la persona que recibe la función y el alcance que se le puede dar.

Por último, en cuanto a la “comisión especial” que crearía el texto del parágrafo del artículo 116 propuesto en la presente reforma, la CEJ considera inapropiado y anti-técnico que en la Carta

²⁴ Ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y Presidente de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia que creó el Ex presidente Álvaro Uribe en 2009.

²⁵ Director de Dejusticia, columnista y catedrático.

²⁶ El Artículo 116 vigente dispone que “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”. Inclusive, la Corte Constitucional ha dicho que los centros de conciliación y arbitraje no pueden adelantar trámites previos al proceso arbitral ya que algunas de estas funciones son de carácter judicial (Sentencia C-1038 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

Política se creen este tipo de organismos; pues la Constitución es la norma que debe establecer las bases y los límites de una sociedad y de su organización y no, como creen algunos, para incluir en detalle todos los organismos administrativos o de apoyo del Estado.

En lugar de crear estos organismos por vía constitucional, por la vía legislativa se podría establecer una comisión compuesta por **técnicos** que recomiende medidas administrativas, de gestión o de otros tipos que puedan colaborar para mejorar, tanto el acceso a la justicia, como la debida administración de ésta. Adicionalmente, esta comisión podría tener la función de redactar borradores para proyectos de ley que sean tramitados por el congreso. De esta forma el Congreso, actuando como legislador y no como constituyente secundario, podría ser quien, dependiendo de las necesidades del país, modifique esta comisión y sus funciones.

2.6 Procesamiento penal de aforados constitucionales

Uno de los objetivos de la reforma a la justicia que ha contado con vocación de permanencia es el de ajustar el régimen de aforados, al menos en dos sentidos: 1. Incluir la segunda instancia de las decisiones y 2. Separar las funciones de investigación y juzgamiento. Para ello, se han ideado diferentes fórmulas, quedando aprobada en primera vuelta aquella que crea dos salas, una para la investigación y calificación y la otra para el juzgamiento en primera instancia.

Lo primero que debe advertirse sobre esta propuesta es la inconveniencia del momento para realizar una reforma que modifique las competencias de la Corte Suprema de Justicia, que ha venido adelantando un importante proceso de investigación y juzgamiento de la Parapolítica. Por ello, aún cuando sea buena la intención del cambio constitucional, no estará exenta de generar suspicacias entre los administradores de justicia y los ciudadanos²⁷, por lo que resulta acertada la propuesta del Representante Alfonso Prada, en el sentido de que cualquier reforma que se haga incluya un artículo transitorio que especifique que su entrará en vigencia ocurrirá a partir del año 2014 o 2018.

Ahora bien, en lo que respecta a la fórmula en concreto, se considera que ésta es inconveniente, pues crea una mayor burocracia en la administración de justicia, con dos salas –que replican las funciones de la Fiscalía y de la Corte- las cuales seguramente requerirán de un cuerpo de apoyo (Magistrados auxiliares, investigadores, personal administrativo, etc.) para el cumplimiento de sus funciones. Adicionalmente, no es claro el criterio que se empleó para definir el número de miembros de estas salas, para lo cual hubiera sido relevante conocer el nivel histórico de procesos contra aforados y no sólo el pico que se presentó en la coyuntura actual con casos como la Parapolítica, AIS, carruseles de contratación e interceptaciones ilegales.

²⁷ Pronunciamientos en este sentido han realizado los Magistrados Leonidas Bustos y Néstor Raúl Correa en el marco del foro “Poder Judicial y Constitución” realizado el 14 y 15 de marzo de 2011 y el Magistrado Jaime Arrubla en los conversatorios de Reforma a la Justicia de la CEJ y el ICP.

Un mal cálculo de estos funcionarios puede derivar en dos efectos perversos: que sean insuficientes para atender la demanda a su cargo -con lo cual se mantiene la situación de atraso que actualmente tiene el procesamiento de algunos aforados-; o por el contrario que sean muchos funcionarios para los niveles normales de la demanda de justicia de aforados, lo cual generaría un costo innecesario para el Estado de unos funcionarios que tendrían el salario de Magistrados.

Se suma a la crítica anterior el hecho de que en la elección de los miembros de estas salas participen la Corte Constitucional y la Sala Disciplinaria del Consejo, cuyos integrantes son elegidos por el Congreso, siendo los congresistas precisamente sujetos de investigación y juzgamiento de este nuevo cuerpo. Ello sin contar que no se precisa si estas salas al tener la calidad de jueces de la República, podrían tener también competencia para resolver acciones de tutela.

Por ello, en reemplazo de la propuesta actual, se considera más apropiado para fortalecer las garantías de los aforados acoger la fórmula que se aprobó en el tercer debate del proyecto, según la cual el Fiscal General o sus delegados realizan la investigación y acusación, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá adelanta la primera instancia y la Corte Suprema de Justicia la segunda. Así mismo, y con el fin de simplificar y hacer más equitativo el procesamiento de aforados, el esquema debe ser el mismo para los congresistas y para los demás aforados constitucionales previstos en el artículo 235.4 de la Constitución Política²⁸, pues en la actualidad estos dos grupos son investigados por órganos distintos (los congresistas por la Corte y los del artículo 235 por la Fiscalía).

Si bien esta propuesta podría ser rechazada por algunos Congresistas por considerar que los Magistrados del Tribunal no son sus “pares”, este argumento no puede servir como fundamento para la creación de un Super-tribunal que genere más burocracia estatal. Además, la creación de una Corporación superior a la Corte Suprema haría que ésta perdiera su competencia para definir de forma definitiva los procesos contra aforados, e incluso su categoría de “pares” de los congresistas, pues habría por encima de ella un órgano superior de cierre en el juzgamiento penal de estos.

Debe recordarse que cuando se discutió sobre la posibilidad de crear una segunda instancia para los aforados, la propuesta fue rechazada por considerar como garantía suficiente que su juez natural fuera la Corte Suprema de Justicia. Esta garantía no se pierde sino que se refuerza con el modelo propuesto, pues además de que se introduce la segunda instancia, el trámite de la primera instancia no queda en manos de cualquier juez de la República, sino en funcionarios con rango de Magistrados. Además, tampoco se trata de los Magistrados de cualquier lugar del país, que por la ausencia de adecuados controles y medidas de seguridad podrían ser más proclives a amenazas y corrupción; sino en los Magistrados del Tribunal Superior de Bogotá.

²⁸ 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 jefe de misión diplomática o consular

2.7 Habeas Iuris

Aunque no debería hacerse referencia a este aspecto de la reforma, pues el Viceministro de Promoción de la Justicia anunció que había unanimidad entre los ponentes respecto a su exclusión²⁹ -posición que según anotó fue compartida por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, entidad que la había propuesto- la CEJ considera importante dejar constancia de su rechazo a esta exótica figura, que pese a su sonoro nombre en latín, no cuenta con definición en la doctrina y no ha logrado ser entendida ni por los más doctos abogados.

Aunque ha sido explicada por sus promotores como una acción que puede instaurarse cuando se incumplen los términos procesales, para que otro juez ordene el impulso del caso; su redacción actual se parece más a un incidente que puede emplearse para subsanar cualquier violación a los derechos fundamentales ocurrida en el trámite procesal.

En el caso de que fuera lo primero (instrumento para impulsar el proceso cuando se han incumplido los términos), la iniciativa parte del errado diagnóstico de que la mora y la congestión judicial obedecen a una actitud negligente de los funcionarios y no a un oferta insuficiente para atender la demanda de justicia, a la complejidad y formalidades de los códigos procesales, a las prácticas dilatorias de las partes y a los inadecuados modelos de gestión. Por eso, una figura como esta lo único que generaría es la iniciación de procesos adicionales, que aumentarían la carga de los despachos judiciales y que generarían mayores atrasos en los procesos ordinarios, pues su trámite tendría que agotarse dentro de un término improrrogable de 10 días hábiles. Esto sin contar con que el trámite resultaría inocuo, pues muy seguramente el juez que decida el habeas Iuris encontrará justificada la mora en la decisión por cuenta de la congestión del despacho, tal como lo ha hecho la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la cual se han establecido algunos criterios para determinar cuándo la mora constituye vulneración del debido proceso³⁰. En todo caso, no debe olvidarse que para enfrentar la negligencia de los jueces respecto al

²⁹ Este anuncio fue hecho en la Mesa de Reforma a la Justicia convocada por la CEJ y el ICP el 12 de marzo de 2012.

³⁰ Dijo la Corte en sentencia T-366 de 2005 “la mora judicial que configura vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, se caracteriza por (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente, (ii) la falta de motivo razonable y prueba de que la demora es debida a circunstancias que no puede contrarrestar y directamente relacionada con el punto anterior, (iii) la omisión en el cumplimiento de sus funciones por parte del trabajador, debida a la negligencia y desidia respecto de sus obligaciones en el trámite de los procesos. Ahora bien otra conclusión que se puede inferir de la jurisprudencia constitucional es la diferenciación que hace entre incumplimiento de los términos originada en la desatención injustificada del funcionario de sus deberes y la existencia de una sobre carga de trabajo sistemática en algunos los despachos, que hace prácticamente imposible el respeto estricto de los términos judiciales”

cumplimiento de los términos, nuestra legislación prevé dos mecanismos: la posibilidad de que el ciudadano interponga una queja disciplinaria y la pérdida de competencia prevista por la ley 1395 de 2010 y que también contempla el proyecto de Código General del Proceso.

Bajo la segunda interpretación (incidente de constitucionalidad para la violación de cualquier derecho fundamental) la acción tampoco resulta adecuada, pues podría ser usada como instrumento de dilación de los procesos, además de que no cierra la puerta para que una vez proferida la sentencia ésta pueda ser objeto de una acción de tutela.

En fin, bajo cualquiera de los escenarios y pese a los objetivos que se pretenden con esta modificación del artículo 29 de la Constitución, lo cierto es que esta propuesta resulta no sólo confusa y difícil de diferenciar de la tutela, sino también altamente peligrosa para la eficiencia de la administración de justicia, por lo cual se sugiere su inmediata exclusión del proyecto de acto legislativo.

2.8 Responsabilidad de Estado

En el tercer debate del proyecto de acto legislativo de reforma a la justicia se introdujo una adición al artículo 90 de la Constitución, que autoriza al Congreso a imponer límites a los montos de las indemnizaciones por responsabilidad del Estado.

Se observa con preocupación el hecho de que la ley pueda llegar a establecer topes que resulten en indemnizaciones irrisorias para las víctimas, lo cual iría en contravía de la jurisprudencia y del derecho contemporáneo que han tendido a reparar integralmente los daños causados por la acción y omisión de autoridades.

Por ello, en lugar de autorizar al legislador para establecer topes económicos a las reparaciones, se le debería autorizar al legislador para que se regulen y definan en la ley las clasificaciones de los daños causados por el Estado. Específicamente, se deben definir cuáles son los daños **inmateriales** que el Estado pagará a las víctimas (ej. Daño moral, daño psicológico, daño a la vida de relación, etc.), dado que estas tipologías han sido peligrosa y ampliamente divididas y subclasificadas por la doctrina y la jurisprudencia extranjera, -especialmente la francesa y la italiana- y por la jurisprudencia de las diferentes subsecciones del Consejo de Estado. Estos desarrollos heterogéneos han derivado en reparaciones desiguales para los afectados dependiendo del tribunal que adopte la decisión, lo que contradice el principio de igualdad y, además, puede atentar contra la sostenibilidad fiscal del Estado.

3. Otras propuestas de ajustes no incluidas en el proyecto de ley actual

3.1 Régimen disciplinario

Si bien se había anunciado como uno de los más importantes cambios que contemplaría la reforma a la justicia, dentro del marco del anteproyecto presentado en la Mesa de la Justicia, en septiembre de 2010; el tema disciplinario es inexistente en el texto aprobado de la iniciativa en primera vuelta. De una propuesta que eliminaba la Sala Disciplinaria, se pasó a una en la que ésta se fortalece, pues se incluye su participación dentro del órgano de gobierno de la Rama Judicial a través de su Presidente y de un delegado en la Sala de Gobierno.

La actual situación, en la que no se contempla reforma alguna, bien sea para eliminar la Sala Disciplinaria, o bien para mejorar su funcionamiento, es incomprensible, particularmente cuando las críticas más fuertes contra el Consejo Superior de la Judicatura se han concentrado en su Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Esto se pudo constatar, por ejemplo, en el primero de los conversatorios sobre reforma a la justicia, organizados por la CEJ junto con el ICP, donde precisamente el Ministro de Justicia reconoció que la Sala Disciplinaria ha registrado una gestión que dista de las expectativas generadas a partir de la creación de este cuerpo. La posición del Ministro halló un respaldo mayoritario por parte de los asistentes a dicha sesión.

De igual forma, es imposible desconocer problemas derivados de cómo ha operado la Sala Disciplinaria en la práctica, que si bien no son imputables a su estructura organizacional, sí lo son a algunos de los Magistrados y funcionarios que han llegado a dicha Corporación. En efecto, en este momento graves escándalos son investigados, dentro de los cuales se encuentran implicados Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. En este sentido, no han sido pocas las críticas en torno al origen político de la Sala Disciplinaria, puesto que su mecanismo de elección consiste en el envío de ternas por parte del Presidente de la República al Congreso, el cual es el cuerpo elector. Basta mirar la conformación histórica de dicha Sala, para constatar que varios de sus Magistrados han tenido como antecedentes más notorios la ocupación de cargos asociados a la política, antes que el ejercicio como juristas.

Así las cosas, para la CEJ es claro que los siguientes puntos resultan fundamentales dentro de los próximos debates a surtirse dentro del proyecto de reforma a la justicia, en relación con el tema disciplinario:

- Se debe definir si la función disciplinaria es de carácter administrativa o jurisdiccional. De optarse por la primera solución, debe tenerse en cuenta que frente a los actos administrativos expedidos en virtud de dicha función, procedería la vía judicial frente a la jurisdicción contencioso administrativa. Lo anterior, salvo que desde la propia Constitución se reconozca que contra dichas decisiones administrativas en particular, no procedería la vía judicial.
- Se debe definir si existirá un solo sistema disciplinario para todos los jueces de la República; o si se preservará la propuesta actual en el sentido de conformar una subcomisión para la investigación disciplinaria de Magistrados de Altas Cortes, adscrita a la Comisión Especial de Instrucción de la Cámara de Representantes, cuya creación se

propone en la iniciativa. Desde la CEJ, se considera que la primera opción sería la más adecuada.

- Respecto al juzgamiento disciplinario de Magistrados de Cortes en un proceso de doble instancia, existen esquemas que podrían ser considerados. Por ejemplo, la primera instancia se podría tramitar por la Sala de Gobierno de la Corte a la que pertenece el Magistrado procesado, mientras que la segunda instancia la podría tramitar el órgano disciplinario de la Rama Judicial. Otra posibilidad sería que la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura nombrara, para periodos de cuatro años a tres los Magistrados en ejercicio (uno por cada Corte), para que conozcan en primera instancia los procesos disciplinarios contra Magistrados de Cortes; siendo ejercida la segunda instancia por el órgano disciplinario de la Rama. Para la CEJ, este segundo esquema resultaría preferible.
- Se debe definir si el órgano disciplinario tiene el carácter de juez de la República o no; y consecuentemente es necesario determinar si éste tiene la facultad de conocer acciones de tutela. **Para la CEJ lo más adecuado es que bajo ningún caso el órgano disciplinario de la Rama Judicial conozca acciones de tutela.**
- Se debe definir cuál es el mejor mecanismo y procedimiento para la elección de los miembros del órgano disciplinario de los jueces de la República. A manera de ejemplo, se destaca que en los conversatorios sobre reforma a la justicia organizados por la CEJ y el ICP, el Dr. Rodrigo Uprimny propuso que el establecimiento de un mecanismo análogo al de la elección de la Corte Constitucional: Correspondería el envío de ternas a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y al Presidente de la República; y el Congreso sería el cuerpo elector. La CEJ considera que este ajuste sería deseable, puesto que refleja el principio de colaboración armónica entre las tres Ramas del Poder Público.
- Se debe definir si el alcance del órgano disciplinario se debe extender a la vigilancia de la conducta de auxiliares de la justicia y abogados.
- En caso de optar por la eliminación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se debe definir cuál sería el órgano y el mecanismo para resolver conflictos de competencia entre diferentes jurisdicciones. Desde la CEJ se sugiere la integración de otra Sala accidental como la que se propuso arriba –acerca del juicio disciplinario de primera instancia de Magistrados de Altas Cortes–, conformada por tres Magistrados en ejercicio (uno por cada Corte). A los Magistrados de ambas Salas (la de juzgamiento en primera instancia de Magistrados y la de resolución de conflictos de jurisdicción) se les podría reducir la carga jurisdiccional, de acuerdo con el volumen de ingresos que tengan dichas Salas.
- Se sugiere que el órgano disciplinario de la Rama Judicial no ejerza dicha función sobre los fiscales. A juicio de la CEJ, el control disciplinario de dichos funcionarios debe quedar en cabeza de la misma Fiscalía General de la Nación, que como se anotó debería convertirse en una entidad autónoma.

3.2 Ejercicio de la abogacía

El proyecto de acto legislativo inicialmente presentado por el Gobierno incluía una adición a la Constitución: el artículo 257A que preveía la colegiatura obligatoria para los abogados, lo que implicaba que el Consejo Superior de la Judicatura dejaría de ser competente para disciplinar a estos profesionales y para llevar sus registros. Desafortunadamente, en el curso de los debates del acto legislativo, este artículo fue eliminado del texto del proyecto.

La Corporación Excelencia en la Justicia apoya la idea de que los abogados deben estar organizados en un colegio especial de su profesión, tal y como sucede en otros países como Estados Unidos, Inglaterra –*bar associations*–, Brasil, Costa Rica o Argentina; y como sucede en nuestro país con otras profesiones, por ejemplo con los médicos y los contadores públicos.

Esta colegiatura obligatoria traería grandes beneficios. En primer lugar, eliminaría los costos que el Estado -particularmente la Rama Judicial- asume actualmente para administrar los registros de los abogados y expedir tarjetas profesionales, pues estas funciones quedarían a cargo de un organismo especializado regulado por la ley. Adicionalmente podría implementar un examen de estado cada determinado tiempo, por ejemplo cinco años, con el fin de que los abogados se actualicen y renueven, de este modo, su tarjeta profesional que los acredite para ejercer la representación judicial y para litigar.

Por otra parte, la Sala Disciplinaria no ha cumplido con las expectativas que surgieron con su creación y por lo tanto se debe hacer una modificación estructural en la institución. La disciplina de los abogados no ha sido efectiva ni ejemplarizante, a lo cual contribuye la laxitud de las sanciones previstas en el actual régimen disciplinario de los abogados y a la interpretación que de él han hecho los funcionarios judiciales³¹.

Finalmente, la Corporación Excelencia en la Justicia considera que **los auxiliares de la justicia** tampoco deberían ser disciplinados, ni sus registros manejados por el Consejo Superior de la Judicatura. Así como para los abogados, esta función debe ser ejercida por los colegios de las diversas profesiones a los que pertenecen quienes pretendan ejercer como auxiliares de la justicia.

3.3 Reforma a la Fiscalía General de la Nación y a la elección del Fiscal

Los tropiezos que se tuvieron para la escogencia del sucesor del Fiscal Mario Iguarán -que derivaron en una interinidad de 17 meses y en la posterior anulación de la elección de Viviane

³¹ Como lo manifestó el Ministro de Justicia Juan Carlos Esguerra, en los conversatorios de la Reforma a la Justicia organizados por la CEJ y el ICP, es inaceptable que a un abogado que confiesa a los medios de comunicación que él había pagado a un testigo para dar testimonios falsos dentro de un proceso judicial, sólo le fuese suspendida su tarjeta profesional durante dos años.

Morales Hoyos- pusieron de presente la conveniencia de realizar ajustes de rango constitucional y legal respecto al ente acusador del Estado.

Aunque la CEJ es consciente de que estos temas no deben incorporarse al proyecto de acto legislativo en curso, debido a que no han sido lo suficientemente debatidos y, además, porque algunos de ellos no podrían incluirse en este momento sin romper con el principio de consecutividad del trámite legislativo, sí considera relevante que estos asuntos comiencen a posicionarse en el debate público, a fin de avanzar en una reforma que permita el fortalecimiento organizacional de la Fiscalía.

Para iniciar esta discusión, se plantean las siguientes recomendaciones:

- Cambiar la ubicación de la Fiscalía en la estructura del Estado, pues su pertenencia actual a la Rama Judicial no se compadece con el Sistema Penal Acusatorio adoptado por el país en 2002, el cual supone la separación de las funciones de investigación y juzgamiento. En esta medida, se sugiere que esta entidad pase a ser un **órgano autónomo** como ocurre en otros países de Latinoamérica donde se encuentra implantado este sistema procesal penal, entre ellos Ecuador, Perú y Chile.
- Modificar el proceso de elección, para que sea la Corte Constitucional quien elabore la terna y el Presidente quien realice la elección. La asignación de esta función a dicha Corte finca en dos razones: (i) La inconveniencia de que sea la Corte Suprema de Justicia quien la elabore, dada la necesidad de diferenciar los roles de investigación y juzgamiento antes anotada, (ii) La estrecha relación que tienen el derecho penal y el constitucional, cuyo órgano de cierre es esta Corte. (No existe un vínculo tan estrecho entre el derecho penal y las especialidades que se encuentran a cargo del Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura).
- Hacer más estrictos los requisitos para ser Fiscal General de la Nación en dos sentidos: 1. Modificar la **experiencia general** de 10 a 20 años, con el fin de que lleguen personas que tengan una mayor probabilidad de tener la madurez profesional y emocional requerida para un cargo como éste. 2. Incluir como requisito adicional una **experiencia específica** mínima de 10 años en temas relacionados con las funciones del Fiscal General, como podrían ser el derecho penal, constitucional, la gerencia de organizaciones públicas o el diseño y seguimiento de políticas públicas del sector justicia.

Esta propuesta parte de la convicción de que la delicadeza de los asuntos a cargo de la Fiscalía y la complejidad de su estructura, no permiten que lleguen a su dirección personas que cuenten con experiencias ajenas a las funciones de la entidad, que las obliguen a iniciar su gestión aprendiendo los temas mínimos de funcionamiento de la misma. Así, si bien se debe brindar flexibilidad para que el nominador escoja entre un perfil gerencial o uno de corte penalista-pues uno u otro podrían ser complementados por el perfil del

vicefiscal-, lo que no puede ocurrir es que el Fiscal no tenga fortalezas en ninguna de estas dos áreas.

- Precisar que el periodo del Fiscal General es personal. Para la CEJ un periodo institucional es inconveniente, pues cuando se escogen reemplazos que vienen a completar periodos cortos se dificulta la planeación de largo plazo, se limita la curva de aprendizaje y, en general, se debilita la figura del líder de la institución encargada de la persecución penal.
- Precisar que la ley estatutaria definirá las reglas para la conformación de la terna y el proceso de elección.

Esta última recomendación parte de la experiencia reciente, en la que se hicieron evidentes los vacíos jurídicos respecto a los plazos para la formulación de la terna y la ausencia de parámetros que garanticen la objetividad, publicidad y transparencia de los procedimientos. Como un aporte a la discusión sobre esta regulación, la CEJ propone el siguiente trámite para la elección del Fiscal:

- Dos meses antes del vencimiento del periodo del Fiscal en ejercicio, la Corte Constitucional elabora una lista de seis candidatos.

En el evento de que el cargo de Fiscal General quede vacante antes del vencimiento del periodo por la ocurrencia de alguna de las causales de falta absoluta (muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del cargo); se realizará de manera inmediata la conformación de las listas de seis aspirantes. Durante los dos meses que dura el proceso de elección quedará a cargo de la entidad el Vicefiscal, tal como ocurre actualmente.

- En un término no inferior a un mes luego de la elaboración de esta lista³² se realiza una audiencia pública televisada con los seis preseleccionados. En esta audiencia se debe permitir que la academia y sociedad civil en general formule preguntas a los ternados.
- Dentro de los ocho días siguientes a esta audiencia la Corte elabora la terna de candidatos.
- Antes del vencimiento del periodo del fiscal, el Presidente escoge entre la terna enviada por la Corte.

Para garantizar el cumplimiento de estos términos, se deben establecer sanciones a los responsables, por ejemplo la pérdida de competencia. Así, en el evento en que la Corte Constitucional no elabore en el tiempo debido la terna, el fiscal podría ser elegido directamente por el Presidente. En el caso en que sea este último quien incumpla el término para la elección del fiscal de la terna enviada por la Corte, la elección podría realizarla directamente esta corporación.

³² Este mes se ha pensado para que la opinión pública tenga la oportunidad de conocer a fondo los perfiles, antecedentes y probidad de los candidatos, de manera que cualquier tacha sobre ellos pueda salir a flote.

Finalmente, será necesaria la revisión del Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación (Ley 938 de 2004) a fin de crear una estructura que permita un mejor cumplimiento de las funciones de la entidad. Entre ellas, valdría la pena estudiar la exclusión del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Fiscalía, para convertirlo en una unidad adscrita al Consejo Superior de la Judicatura, propuesta que se fundamenta en dos razones principales: (i) la función que cumple el instituto no se circunscribe al ámbito penal, sino que abarca otras especialidades de la administración de justicia y (ii) El Instituto se encuentra circunscrito a una de las partes del proceso penal, lo cual podría afectar la igualdad de armas en el sistema acusatorio. Otros temas a tener en cuenta en esta reforma orgánica podrían ser la escisión de la Vicefiscalía en dos, una dedicada a los aspectos administrativos de la entidad y la otra dedicada a la política criminal, lineamientos jurídicos y control de procesos penales.

3.4 Tutela contra sentencias

Otro tema que fue planteado en el anteproyecto de la reforma a la justicia, pero que resultó desestimado en el texto radicado en el Congreso, fue el de la regulación de la acción de tutela frente a providencias judiciales. Ante la impopularidad que conlleva por antonomasia cualquier reforma que pretenda tocar la acción de tutela, se optó por la exclusión de este importante y necesario tema dentro del proyecto de Acto Legislativo.

Este fue un aspecto destacado en varios escenarios, entre los que se destaca la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, presidida por el Dr. José Alejandro Bonivento. Si bien la Comisión no llegó a una posición unánime acerca del tema, **sí se alcanzó un consenso en torno a la necesidad de introducir los siguientes ajustes en torno a la tutela contra sentencias:**

- ✓ Restablecer un término de caducidad de dos meses.
- ✓ Exigir la interposición por vía de abogado judicial para estos casos.
- ✓ Exigir que se hayan agotado los mecanismos ordinarios de defensa judicial, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable.
- ✓ Establecer la carga, en cabeza de la parte accionante, de demostrar la incidencia de la violación en la decisión de juez.
- ✓ Establecer límites a la intervención del juez constitucional para evitar que se sustituya la competencia del juez ordinario.
- ✓ Preservar el respeto al principio de jerarquía en la interposición de la acción.
- ✓ Hacer expresa la improcedencia de esta acción frente a decisiones de tutela.

Todos estos aspectos resultan necesarios para hacer frente a algunas dificultades que se han diagnosticado: 1) el abuso de la acción de tutela para emplearla como mecanismo de dilación judicial; 2) la interposición de tutelas temerarias contra providencias judiciales sin consecuencia alguna, puesto que en no pocos casos son redactadas por los apoderados judiciales pero suscritas por sus clientes, de manera que no se genera ninguna consecuencia disciplinaria alrededor de estas actuaciones; 3) los denominados *choques de trenes*, originados por discrepancias interpretativas entre Altas Cortes que han llevado, por ejemplo, a que en algunos casos la Corte Constitucional, por medio de la resolución de tutelas contra sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado –o bien al ejercer la revisión de tutelas resueltas en segunda instancia por tales organismos–, haya dejado sin fundamento los fallos de estas Corporaciones; 4) el desconocimiento de la jerarquía funcional existente en la Rama Judicial registrado, por ejemplo, en casos en los que sentencias de una Alta Corte han sido desestimadas por vía de la interposición de acciones de tutela contra dichas providencias ante jueces municipales y del circuito de otras especialidades judiciales, así como ante las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

Ninguna de estas delicadas dificultades encuentra solución en el texto aprobado en primera vuelta del proyecto de reforma a la justicia. Si bien se entiende la impopularidad inherente a cualquier reforma a la acción de tutela, se considera ante todo que no se puede dar la espalda a la lamentable realidad que rodea a la situación de abuso de la acción de tutela en los casos en que es interpuesta frente a providencias judiciales. Por tal motivo, se insiste en introducir las modificaciones referidas, varias de las cuales podrían ser objeto de ley estatutaria, antes que de reforma constitucional. Finalmente, se debe cerrar la discusión alrededor del órgano de cierre en materia de interpretación de los derechos fundamentales, la procedencia de la tutela frente a las providencias de Altas Cortes y los procedimientos para su resolución.

3.5 Precedente judicial

En el anteproyecto presentado a la Mesa de Justicia en septiembre de 2010, el Gobierno abordó un punto de vital importancia para el derecho colombiano: el sistema de fuentes del derecho. La fórmula sugerida inicialmente planteaba que los jueces estarían sometidos “*a la Constitución, al ordenamiento jurídico y a la jurisprudencia*”, a lo cual se agregó que las autoridades administrativas estarían sometidas “*a la Constitución, al ordenamiento jurídico, a la jurisprudencia y a su propia doctrina*”. La propuesta no fue de recibo, puesto que señalar al *ordenamiento jurídico* como fuente de derecho constituye una redundancia, puesto que dicho ordenamiento está, justamente, conformado por todas las fuentes existentes en su conjunto. De igual forma, se consideró como controversial el tema del papel de la doctrina de las autoridades administrativas, a la vez que introduce problemas adicionales, como cuál sería el mecanismo de resolución de una contradicción entre la jurisprudencia y ésta última.

Sin embargo, para la CEJ es imposible desconocer la realidad que ha afrontado el derecho colombiano a partir de la vigencia de la Constitución de 1991. Con la consagración de dicho instrumento como *norma de normas*, la introducción de la acción de tutela y el establecimiento de la Corte Constitucional; el papel de los jueces cobró una gran importancia, como actores que representan al *derecho vivo* de nuestro país. En este sentido, la jurisprudencia se ha erigido como un instrumento fundamental para el estudio de instituciones jurídicas, de sistemas procesales³³ y de conceptos, que tradicionalmente eran definidos por vía de la ley y de la doctrina.

Es tan evidente esta situación, que el legislador ha reconocido paulatinamente la importancia de la jurisprudencia en diversas áreas del derecho, mediante la introducción de figuras procesales que ratifican dicha transición. A manera de ejemplo, se destacan los avances en las jurisdicciones contencioso administrativa y ordinaria:

- Dentro de la ley 1437 de 2011, nuevo Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se introducen las figuras de las *sentencias de unificación de jurisprudencial* del Consejo de Estado, la *extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estados a terceros por parte de las autoridades* y el *recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia*. Todas estas, herramientas tendientes a garantizar un ordenamiento jurídico en materia contencioso administrativa en el que exista seguridad jurídica, coherencia jurisprudencial y claridad sobre el contenido de las instituciones fundamentales para esta jurisdicción.
- Dentro del proyecto de ley 196 de 2011 Cámara, Código General del Proceso cuyo trámite continua cursando en el Congreso, se propone la introducción de la *casación funcional*, en cuyo caso puede proceder su interposición cuando se acredite que es necesaria la intervención de la Corte Suprema de Justicia, por la novedad del asunto litigado, la unificación e integridad del sistema jurídico y la igualdad en la aplicación de la ley a todos sus destinatarios; o bien con la finalidad exclusiva de unificar la jurisprudencia nacional.

Así las cosas, Colombia debe dar un paso adicional, en el sentido de redefinir su sistema de fuentes del derecho y dar a la jurisprudencia un papel superior al de un mero *criterio auxiliar de la actividad judicial*. Sin embargo, la CEJ llama la atención sobre la importancia de que, como paso previo necesario para que este avance se consagre en la Constitución, se hace necesario un fortalecimiento de las relatorías de las Altas Cortes, a la vez en que se comiencen a dirimir contradicciones jurisprudenciales existentes, no solo entre Altas Cortes, sino al interior de estas mismas, puesto que incluso entre sus Salas, entre las Secciones de éstas y entre sus Subsecciones se han registrado posiciones disímiles en torno a la aplicación de normas y el contenido de instituciones jurídicas. Si se da el salto de convertir a la jurisprudencia como fuente del derecho sin

³³ Destacamos, particularmente, el importante papel que ha tenido la jurisprudencia, desde los jueces de instancia hasta la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional; para la resolución de problemas jurídicos surgidos por vacíos y confusiones normativas, que han permitido definir el funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio.

haber realizado previamente este proceso de *depuración*, a lo único que se contribuiría sería a generar una mayor inseguridad jurídica, logrando el efecto totalmente contrario al que se alcanzaría en caso de estructurar un adecuado marco de implementación para tan importante reforma.

En todo caso, tomando como referente la propuesta realizada por la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia presidida por el Doctor José Alejandro Bonivento, la CEJ considera que se puede introducir el mandato de que los jueces, en sus fallos, deban hacer referencia a la jurisprudencia existente en la materia objeto del litigio que resuelven, de manera que acojan el precedente dominante o bien, apartándose razonadamente de él. De esta forma, se avanza en el cambio cultural que requerirá la redefinición del papel de la jurisprudencia en la labor del juez; a la vez que se evita atar a los falladores del país, puesto que se les permitiría disidir de los criterios jurisprudenciales mayoritarios, exigiendo como requisito para ello un riguroso ejercicio argumentativo³⁴.

³⁴ Cfr. Tamayo Jaramillo, Javier y Carlos Ignacio Jaramillo. *El Precedente Judicial en Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana, 2011.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 07 DE 2011 SENADO.

GACETA DEL CONGRESO No. 566 del 04 de AGOSTO DE 2011

por medio del cual se reforma la Constitución Política en asuntos relacionados con la justicia.

El Congreso de la República

DECRETA:

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

¿Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

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.

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.

La ley estatutaria regulará lo relativo a las reglas de competencia y especialidad en materia de tutela entre los distintos jueces y tribunales.

La acción de tutela contra providencias judiciales, sean autos o sentencias, deberá presentarse ante el superior funcional del accionado. La impugnación del fallo de tutela de primera instancia, se concederá en el efecto suspensivo.

La acción de tutela contra providencias judiciales y arbitrales, deberá interponerse dentro del término de treinta días contados a partir del día siguiente al de su ejecutoria, so pena de su caducidad. Deberá interponerse mediante abogado, salvo cuando en el proceso judicial respectivo no haya sido obligatoria la postulación a través de abogado.

La tutela contra providencias judiciales de una sala de tribunal superior de distrito judicial, de una sección de tribunal administrativo o contra providencias arbitrales, deberá interponerse ante la respectiva Sala de la Corte Suprema de Justicia o Sección del Consejo de Estado, según el caso, en única instancia y en ningún caso podrán

transcurrir más de veinte días entre la solicitud de tutela y su resolución. El fallo de tutela podrá ser seleccionado y revisado por la respectiva Sala de la Corte Constitucional o su Sala Plena.

La tutela contra providencias judiciales de una Sala de la Corte Suprema de Justicia, de una Sección del Consejo de Estado o de la Sala Plena del Consejo de Estado, deberá interponerse ante la Sala Plena de la respectiva Corporación, en única instancia y en ningún caso podrán transcurrir más de treinta días entre la solicitud de tutela y su resolución. El fallo de tutela podrá ser seleccionado y revisado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, con la finalidad de unificar la interpretación en materia de derechos fundamentales.

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

¿Artículo 116. *La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. La ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinados empleados judiciales, salvo proferir sentencias o decisiones que pongan fin a los procesos.*

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

La ley podrá atribuir, excepcionalmente y a prevención, función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Las decisiones que le pongan fin a estas actuaciones serán apelables ante las autoridades judiciales, salvo las excepciones previstas en la ley. Sin embargo, no les será permitido juzgar delitos.

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

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

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

Parágrafo transitorio. *La ley podrá atribuir, excepcionalmente, función jurisdiccional en materias precisas a abogados en ejercicio como medida transitoria de cinco años prorrogables con fines de descongestión judicial. La ley establecerá los requisitos que deben cumplir los abogados para ejercer estas funciones, así como los eventos en que deben ser asumidas como condición obligatoria no remunerada para el ejercicio de la profesión.¿.*

Artículo 3°. El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior 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 4°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra el Vicepresidente de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior 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 5°. El numeral 3 del artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

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

(¿)

3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, al Vicepresidente de la República, a los Magistrados de la Corte Constitucional, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Consejo de Estado, a los miembros del Consejo Superior Judicial, y al Fiscal General de la Nación.

(¿)¿.

Artículo 6°. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 186. El juzgamiento de los delitos que cometan los congresistas, corresponderá en forma privativa a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en primera y segunda instancia, en los términos previstos en el numeral 3 del artículo 235.¿.

Artículo 7°. Adiciónese un numeral 3 al artículo 201 de la Constitución Política, del siguiente tenor:

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

(¿)

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

Artículo 8°. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación.

En la integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, se atenderá el criterio de un adecuado equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, la rama judicial y la academia.¿.

Artículo 9°. El numeral 4 del artículo 232 de la Constitución Política quedará así:

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

(¿)

4. Haber desempeñado, durante veinte años, cargos en la rama judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

(¿)¿.

Artículo 10. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:

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

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

Artículo 11. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como tribunal de casación.

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

3. Juzgar a los miembros del Congreso.

La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará dividida en dos secciones. La primera sección se encargará del juzgamiento en primera instancia y, la otra, del juzgamiento en segunda instancia.

4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, a los congresistas, 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 jefe 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 contra los Magistrados del Consejo de Estado y el Procurador General de la Nación.

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.

Parágrafo 1°. *Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.*

Parágrafo 2°. *Lo dispuesto en el numeral tercero de este artículo, se aplicará a las demás personas con fuero constitucional.*

Parágrafo transitorio. *Lo dispuesto en el presente artículo, sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales, sólo se aplicará para los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo.¿.*

Artículo 12. *El artículo 237 de la Constitución Política quedará así:*

¿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 contra los Magistrados de la Corte Constitucional y el Contralor General de la República.

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

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

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

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

Artículo 13. El artículo 241 de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

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

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

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

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

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

8. *Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, de los proyectos de leyes estatutarias, de los proyectos de ley en asuntos penales, de aquellos que regulen impuestos, contribuciones y recursos parafiscales y de los que regulen la actividad de las personas que manejan, aprovechan o invierten recursos provenientes del ahorro público, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*

Con tal fin, el Congreso los remitirá a la Corte Constitucional, dentro de los seis días siguientes a su aprobación. Los ciudadanos o el gobierno podrán intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el gobierno deberá sancionarlos, salvo si los objeta por razones de inconveniencia, en cuyo caso se seguirá el trámite previsto en los artículos 166 y 167 de la Constitución Política.

9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

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

11. Conocer de los asuntos disciplinarios contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

12. Darse su propio reglamento.

Parágrafo. *Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.¿.*

Artículo 14. El artículo 250 de la Constitución Política quedará así:

¿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, querrela 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.

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 tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, al solo efecto de determinar su validez.

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.

Las víctimas actuarán en condiciones de igualdad dentro de la investigación y el juzgamiento, con respecto a las facultades de la Fiscalía y la Defensa.

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 de la Nación 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 primero. 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.

Parágrafo segundo. Atendiendo a la naturaleza del bien jurídico o a la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente.¿.

Artículo 15. El numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 251. *Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:*

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, directamente o por conducto del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

(¿).¿.

Artículo 16. El Capítulo 7 del Título VIII de la Constitución Política quedará así:

¿Capítulo 7. *Del Consejo Superior Judicial.¿.*

Artículo 17. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 254. *La administración de la Rama Judicial estará a cargo del Consejo Superior Judicial, el cual estará integrado por la Sala de Gobierno y la Gerencia de la Rama Judicial.*

La Sala de Gobierno estará integrada por siete miembros, así:

1. El Presidente de la Corte Constitucional.

2. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

3. El Presidente del Consejo de Estado.

4. Un delegado de la Corte Constitucional.

5. Un delegado de la Corte Suprema.

6. Un delegado del Consejo de Estado.

7. Un delegado escogido por los magistrados y jueces, en la forma que lo determine la ley.

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

Los miembros señalados en los numerales 4, 5 y 6 deberán contar con los mismos requisitos del Gerente de la Rama Judicial y serán elegidos para un periodo de cuatro años.

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

La Gerencia de la Rama Judicial estará a cargo de un gerente, elegido por la Sala de Gobierno, de conformidad con la ley.

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

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

Artículo 18. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 255. *El Gerente de la Rama Judicial deberá ser profesional, especializado y con maestría en ciencias administrativas, económicas o financieras y tener como mínimo veinte años de experiencia en actividades relacionadas con las mencionadas profesiones.¿.*

Artículo 19. El artículo 256 de la Constitución Política quedará así:

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

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

2. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de estos, los Juzgados, cargos, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de estos.

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

3. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

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

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

6. Proponer proyectos de acto legislativo y de ley, relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y de procedimiento.

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

8. Decidir sobre el cambio de radicación y el traslado de procesos judiciales de cualquier jurisdicción y la creación de jueces con competencia nacional.

9. Administrar la carrera judicial.

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

11. Las demás que le atribuya la ley.

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

Artículo 20. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 257. Corresponde al Gerente de la Rama Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones y funciones:

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

2. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones de evolución del desempeño, control disciplinario y gestión de los procesos judiciales.

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

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

5. Ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial.

6. Administrar un sistema único de estadísticas judiciales.

7. Las demás que le atribuya la ley¿.

Artículo 21. Adiciónese la Constitución Política con el siguiente artículo:

¿Artículo 257 A. Al Colegio Nacional de Abogados le corresponde llevar el registro nacional de abogados e investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los abogados en el ejercicio de su profesión, de conformidad con la ley.

La ley determinará la composición y el funcionamiento del Colegio Nacional de Abogados.

La conducta disciplinaria de los fiscales, jueces y magistrados de Tribunal será investigada, juzgada y sancionada por su superior funcional, salvo en el caso de aquellas personas que tengan fuero constitucional.

Los funcionarios administrativos o los particulares que ejerzan funciones jurisdiccionales serán investigados, juzgados y sancionados por el superior funcional del juez que desplazaron al ejercer las funciones jurisdiccionales.

Los empleados de la Rama Judicial serán disciplinados por el superior funcional del funcionario para el cual prestan sus servicios, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

Parágrafo transitorio. *Mientras entra en funcionamiento el Colegio Nacional de Abogados, la función disciplinaria de los abogados será ejercida por la Procuraduría General de la Nación.¿.*

Artículo 22. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 267. *El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.*

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor General de la República será elegido por el Congreso en pleno, en el primer mes de sus sesiones, para un periodo igual al del Presidente de la República. No podrá ser reelegido para el periodo inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes temporales y definitivas del cargo.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General de la República quien dentro del año anterior a su elección haya contratado por sí o por interpuesta persona con entidades del orden nacional o territorial, quien sea o haya sido dentro de los cuatro años anteriores a la elección, miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional,

salvo la docencia. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes. Cuando se produzca falta absoluta del Contralor General de la República, será elegido uno nuevo que ejercerá las funciones hasta terminar el período institucional de aquel al que reemplaza.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos¿.

Artículo 23. Modifíquese el inciso 4º del artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 272. (¿)

Igualmente les corresponde elegir Contralor para período igual al del Gobernador o Alcalde, de terna presentada por el Contralor General de la República.

(¿)¿.

Artículo 24. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 276. *El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por el Presidente de la República.¿.*

Artículo 25. Modifíquese el inciso 1º del artículo 341 de la Constitución Política quedará así:

¿Artículo 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 Judicial y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.*

(¿)¿.

Artículo 26. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

Germán Vargas Lleras,
Ministro del Interior y de Justicia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERA PARTE - INTRODUCCIÓN

El buen funcionamiento de la justicia es fundamental para la legitimidad y supervivencia del Estado.

La justicia, en cualquier sociedad, debe garantizar la solución pacífica de las controversias que en ella surgen y, al mismo tiempo, convertirse en garante real de los derechos de los individuos. Cuando el sistema judicial opera en forma correcta no sólo se promueve el desarrollo y la competitividad sino que se disfrutan las garantías vitales necesarias para la convivencia.

Sin embargo, hay cierto e indiscutible consenso en Colombia relacionado con el hecho de que la justicia no está operando adecuadamente. Algunos sostienen incluso, que en Colombia no hay verdadero acceso a la justicia, otros más optimistas creen, que salvo algunos asuntos (control constitucional, acción de tutela, procesos sin ningún tipo de oposición, grandes y mediáticos procesos) en Colombia sí hay acceso a la justicia pero no salida en términos de duración razonable.

La ciudadanía reclama procesos ágiles y acceso al servicio público, mediante un proceso judicial de duración razonable. En todas sus manifestaciones, hoy la justicia colombiana se caracteriza por su morosidad y por haberse convertido en un nuevo factor de exclusión social, amén de la impunidad que se presenta en ciertas causas.

Por lo mismo es que desde el propio discurso de posesión, el 7 de agosto de 2010, el señor Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón, indicó:

¿¿ Como demócrata integral, creo y defenderé siempre la independencia de la Justicia en Colombia, condición esencial de la separación de poderes, que es el alma de la democracia moderna.

Por eso hoy reitero (¿) para que trabajemos en completa armonía, buscando una justicia pronta y eficaz para todos los colombianos, y combatiendo la impunidad, que es uno de los grandes desafíos de nuestro tiempo.

(¿)

Impulsaremos en el Congreso, una reforma a la Justicia que afirme la fe de los colombianos en su sistema judicial, que nos brinde seguridad jurídica, y que complemente el acento que puso la Carta del 91 en la justicia en los derechos.

Como lo ha dicho quien fuera mi profesor en dos oportunidades, el premio Nobel Amartya Sen, un reforma moderna de justicia implica enfrentar desde la política la injusticia diaria de la vida real¿¿.

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

Días después, el 13 de septiembre de 2010, en el acto de instalación formal de la Mesa de Justicia¹[1][1] el Primer Mandatario, expresó:

¿Con mucha ilusión, con mucha esperanza, instalamos aquí la Mesa de la Justicia, (¿) nuestro propósito es que tengamos un diálogo constructivo, un diálogo que permita identificar los consensos y también los disensos que existen sobre su articulado. Somos conscientes de que como es natural en una reforma de semejante trascendencia, existen toda clase de opiniones con argumentos a favor, con argumentos en contra de las diversas propuestas y de eso se trata. Queremos que el diálogo sea fluido, que sea incluyente y por eso celebro que en esta Mesa participen los Presidentes de las Altas Cortes, los directores de las Entidades de Control, los Voceros de los Partidos Políticos que tiene representación en el Congreso, los sindicatos, los gremios económicos y por supuesto los expertos juristas.

Aquí hemos venido más que a explicar la reforma que proponemos, que ya lo hemos hecho en las semanas previas a escucharlos a Ustedes a que hablen con total libertad y a que entre todos cumplamos con nuestra responsabilidad histórica hacia el país, hacia el pueblo colombiano y sobre todo hacia nuestra justicia; nuestra responsabilidad es la de que de estos diálogos, de estas discusiones salga una buena reforma, una reforma que ayude a corregir las dificultades que se presentan en la administración de justicia y hacer realidad como todo el mundo lo está clamando una justicia más pronta, una justicia más oportuna, una justicia más cumplida y una justicia más eficaz para todos los colombianos.

(¿) cuando hablamos de buscar una mejor y más pronta justicia hablamos de seres humanos, de colombianos del común que tienen todo el derecho a obtener una respuesta a sus demandas en un tiempo razonable. La necesidad de la justicia es innata al ser humano y es obligación del Estado hacer efectivo el derecho a la justicia que tienen todas las personas que hacen parte de la sociedad. Queremos seguridad jurídica, queremos una adecuada gerencia de la justicia, queremos jueces y magistrados concentrados exclusivamente en sus funciones jurisdiccionales, con carreras enmarcadas en una profesionalización efectiva, queremos evitar eventuales choques de trenes entre las distintas

jurisdicciones, queremos dotar a las víctimas de derechos procesales y queremos descongestionar los despachos judiciales entre muchos otros objetivos.

Como todo proceso donde participan diversos actores con múltiples opiniones, es probable, es casi seguro que el resultado no va a satisfacer a todos por igual, pero lo importante es que avancemos hacia el objetivo fundamental que es el de dar a los colombianos una más pronta y eficaz justicia. Nuestra Constitución está todavía en proceso de construcción y es nuestro deber ajustarla a las necesidades y a las prioridades de los tiempos actuales. Ustedes me han oído muchas veces referirme a la necesidad de buscar como sea el máximo equilibrio entre las Ramas del Poder Público, este equilibrio se ha roto, entre otras razones, por deficiencias del ejecutivo y del legislativo en su misión de satisfacer las necesidades básicas de la población, de responder a las carencias de los ciudadanos y de reglamentar los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección. Ante esta insuficiencia, los jueces de la República han entrado de cierta forma a suplir con su sentencia y especialmente por vía de la tutela el papel que deberíamos cumplir los otros dos poderes y no lo digo en son de crítica sino que ha sido desarrollo explicable dentro de la búsqueda de la realización del Estado Social de Derecho que proclamó nuestra Carta Fundamental.

Por eso es hora de que busquemos restablecer el equilibrio; ninguna de las ramas del poder, ninguno de los actores estatales nos aferremos a los fueros conquistados por la fuerza de los hechos y busquemos más bien una democracia, una institucionalidad en que cada uno los poderes públicos se mantenga en sus fueros naturales, colaborando armónicamente. Hemos venido aquí, a este recinto a escucharlos a todos, estamos abiertos a todas las ideas, a todas las iniciativas, a todas las sugerencias, cuando están de acuerdo con alguna parte de la reforma que hemos propuesto no duden decirlo y en defenderlo para dotarla de mayor fuerza argumental; cuando no estén de acuerdo parcial o totalmente, pues escucharemos sus críticas y vamos a evaluar las alternativas que nos vayan a poner. Será difícil y casi imposible lograr un consenso entre tantas opiniones, sobre todo con opiniones tan importantes, pero lo que queremos es que la reforma que presentemos cuente con el mayor espacio posible de debate y de mayor respaldo y tenga la seguridad de que si nos convencen estamos más dispuestos a hacer las modificaciones que resulten necesarias.

La reforma que está a consideración de Ustedes no es una reforma improvisada, es el fruto de meses, de años de trabajo de observación, de consultas. Aquí están reflejadas muchas de las sugerencias por ejemplo que

realizaron en la Comisión de Expertos que presidió el doctor José Alejandro Bonivento y que reunió a magistrados, ex magistrados, juristas, académicos y ONG y que realizó a su vez múltiples consultas entre la comunidad y la academia y otros sectores.

Aquí está el producto de meses de trabajo de ex ministros y ex magistrados, abogados que bajo la coordinación del ex procurador Carlos Gustavo Arrieta diseñaron la propuesta jurídica de mi campaña, de nuestra campaña; asimismo está reflejada la propuesta que elaboró en su momento el grupo de trabajo de la campaña del hoy Ministro de Justicia, doctor Germán Vargas Lleras, que fusionamos con la nuestra preservando lo mejor de ambos proyectos. Aquí hay aportes importantes de instituciones dedicadas al estudio de la justicia como la Corporación de Excelencia en la Justicia que hoy está bajo la acertada dirección de la doctora Gloria María Borrero y también del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, entre otras organizaciones. Se trata entonces de una propuesta de reforma que recoge años de trabajo y cientos de horas de estudio, cientos de horas de debate y de reflexión entre personas que son las que más conocen el tema, por lo mismo merece ser considerada y evaluada con la mayor atención de todos los participantes de esta Mesa de Justicia y por el Congreso de la República que tendrá participación en esta Mesa a través de los diferentes voceros de los directores de los partidos en él representados.

Creo que es bien importante que no solamente esta discusión se adelante entre el ejecutivo y el poder judicial, sino que también por supuesto contribuya el poder legislativo. Esta armonía entre los poderes públicos es lo que la democracia colombiana necesita y por supuesto que será el Congreso el que en última instancia apruebe la reforma y resuelva los disensos que subsistan cuando se presente el proyecto.

El propósito fundamental del Gobierno, el propósito fundamental mío es acertar en la reforma que el país necesita frente a su justicia; el tiempo es un factor esencial y por eso respetando la trascendencia del tema hemos obrado con la mayor prudencia posible; la legislatura tiene sus términos, que nos han obligado a fijar un límite de tiempo para el necesario intercambio opiniones, con la esperanza de que podamos dar trámite pronto y ojalá exitoso a la reforma¿¿.

Adicionalmente, el señor Presidente de la República expidió el Decreto 4095 del 4 de noviembre de 2010, por medio del cual creó la Comisión Interinstitucional para la Reforma a la Justicia, la cual estaría conformada por el Ministro del Interior y de Justicia (quien la presidiría), el Viceministro de Justicia y del Derecho, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el

Presidente del Consejo de Estado, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el doctor Manuel José Cepeda Espinosa (ex Presidente de la Corte Constitucional).2[2][2]

Dentro de las funciones que dicha Comisión tuvo, sobresalen las siguientes:

i) Analizar los temas fundamentales que deban modificarse para garantizar la eficacia de la administración de justicia;

ii) Analizar las iniciativas académicas que se formulen sobre la materia;

iii) Realizar consultas con otras entidades estatales, universidades, asociaciones de abogados y las personas u organismos que la Comisión considere pertinentes, sobre las reformas que sugieran deben introducirse; y

iv) Elaborar los proyectos de normatividad que deseen proponer al Gobierno.

En cumplimiento de lo normado en el decreto antes mencionado, se realizaron múltiples reuniones durante más de 8 meses, que iniciaron el 25 de noviembre de 2010 y finalizaron en el último encuentro llevado a cabo los días 11 y 12 de julio de 2011.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional se reunió en Anapoima (Cundinamarca) durante los días 7 y 8 de abril de 2011, con los Senadores de la República y los Representantes a la Cámara que hacen parte de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, además de algunos voceros y representantes de los partidos o movimientos con participación en el Congreso, con el fin de discutir los alcances de la reforma propuesta por el Gobierno Nacional, evento que fue clausurado por el señor Presidente de la República.

Al Gobierno Nacional, no le queda duda alguna de que la reforma constitucional sometida a consideración del honorable Congreso de la República, ha sido ampliamente discutida en todos los estamentos de la vida nacional, con todos los protagonistas de la justicia colombiana, y ya es hora de que la discusión se traslade a la instancia definitiva, a la instancia democrática, como lo es esta Corporación legislativa. El Proyecto ha sido objeto de discusión y análisis en todos los encuentros de las jurisdicciones (ordinaria, administrativa, constitucional), en innumerables foros académicos organizados por el sector privado y el sector oficial y en los eventos más importantes organizados por la comunidad jurídica nacional. Se trata de un proyecto madurado, discutido y que a estas alturas de la socialización del mismo, ha

identificado los consensos y los disensos en relación con todos y cada uno de sus temas.

Sin perjuicio de que las reformas, una a una, se encuentran explicadas en detalle en el siguiente acápite, es importante, desde ya, hacer una breve enumeración de los aspectos centrales o ejes temáticos de esta reforma constitucional a la justicia, a saber:

I. SEGURIDAD JURÍDICA

¿ Acción de Tutela.

○ Reglamentación de competencias y especialidades.

○ Tutela contra providencias judiciales.

¿ Caducidad.

¿ Abogado.

¿ De tribunales superiores, tribunales administrativos o arbitramentos.

¿ De Altas Cortes.

¿ Acción Pública de Inexequibilidad.

○ Control previo constitucional para algunas leyes ordinarias.

II. ACCESO A LA JUSTICIA Y DESCONGESTIÓN

¿ Funciones jurisdiccionales.

○ Empleados judiciales.

○ Notarios.

○ Centros de Conciliación y/o Arbitraje.

○ Abogados en ejercicio.

○ Arbitramento obligatorio.

¿ Derechos procesales de las víctimas.

¿ Desmonopolización del ejercicio de la acción penal.

III. ASPECTOS INSTITUCIONALES

¿ Elección, requisitos, inhabilidades y edad de retiro forzoso de magistrados

IV. ADMINISTRACION DE LA RAMA JUDICIAL

¿ Creación del Consejo Superior Judicial

○ Sala de Gobierno de la Rama Judicial

○ Gerencia de la Rama Judicial

V. FUNCIONES DISCIPLINARIAS

¿ Investigación disciplinaria para abogados.

¿ Investigación disciplinaria para fiscales, jueces y magistrados.

¿ Investigación disciplinaria para el Procurador General de la Nación.

¿ Investigación disciplinaria para el Contralor General de la República.

¿ Investigación disciplinaria para magistrados de la Corte Constitucional.
 ¿ Investigación disciplinaria para magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

¿ Investigación disciplinaria para magistrados del Consejo de Estado.

VI. JUZGAMIENTO DE AFORADOS ANTE LA CORTE SUPREMA

- ¿ Investigación y Juzgamiento de Congresistas.
- ¿ Investigación y Juzgamiento de otros aforados constitucionales.
- ¿ Doble instancia.
- ¿ División de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.
- ¿ Sistema Acusatorio.

VII. FUNCIONES NOMINADORAS

- ¿ Cooptación para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.
- ¿ Elección de Procurador General de la Nación.
- ¿ Elección de Contralor General de la República.

Para mayor facilidad en la identificación de los aspectos novedosos de la reforma, a continuación se traslada el cuadro que contiene a doble columna, el artículo constitucional vigente y la modificación propuesta en el articulado, en donde aparecen resaltados los asuntos nuevos.

Artículo 86 CN Actual	Artículo 1° - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.</p> <p>La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.</p> <p>Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.</p> <p>En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.</p> <p>La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 86 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.</p> <p>La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.</p> <p>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.</p> <p>En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.</p>

<p>la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.</p>	<p>La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.</p> <p><u>La ley estatutaria regulará lo relativo a las reglas de competencia y especialidad en materia de tutela entre los distintos jueces y tribunales.</u></p> <p><u>La acción de tutela contra providencias judiciales, sean autos o sentencias, deberá presentarse ante el superior funcional del accionado. La impugnación del fallo de tutela de primera instancia, se conce derá en el efecto suspensivo.</u></p> <p><u>La acción de tutela contra providencias judiciales y arbitrales, deberá interponerse dentro del término de treinta días contados a partir del día siguiente al de su ejecutoria, so pena de su caducidad. Deberá interponerse mediante abogado, salvo cuando en el proceso judicial respectivo no haya sido obligatoria la postulación a través de abogado.</u></p> <p><u>La tutela contra providencias judiciales de una sala de tribunal superior de distrito judicial, de una sección de tribunal administrativo o contra providencias arbitrales, deberá interponerse ante la respectiva Sala de la Corte Suprema de Justicia o Sección del Consejo de Estado, según el caso, en única instancia y en ningún caso podrán transcurrir más de veinte días entre la solicitud de tutela y su resolución. El fallo de tutela podrá ser seleccionado y revisado por la respectiva Sala de la Corte Constitucional o su Sala Plena.</u></p> <p><u>La tutela contra providencias judiciales de una Sala de la Corte Suprema de Justicia, de una Sección del Consejo de Estado o de la Sala Plena del Consejo de Estado, deberá interponerse ante la Sala Plena de la respectiva Corporación, en única instancia y en ningún caso podrán transcurrir más de treinta días entre la solicitud de tutela y su resolución. El fallo de tutela podrá ser seleccionado y revisado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, con la finalidad de unificar la interpretación en materia de derechos fundamentales.</u></p>
<p>Artículo 116 CN Actual.</p>	<p>Artículo 2° - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, <u>el Consejo Superior de la Judicatura</u>, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.</p> <p>El Congreso ejercerá determinadas funciones</p>	<p>Artículo 2°. El artículo 116 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. <u>La ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinados emp leados judiciales, salvo proferir sentencias o decisiones que pongan fin a</u></p>

<p>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.</p> <p>Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.</p>	<p><u>Los procesos.</u> El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. La ley podrá atribuir, excepcionalmente <u>y a prevención</u>, función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. <u>Las decisiones que le pongan fin a estas actuaciones serán apelables ante las autoridades judiciales, salvo las excepciones previstas en la ley.</u> Sin embargo, no les será permitido 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 <u>por la ley</u> o por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.</p>
	<p><u>De manera excepcional, la ley podrá conferir funciones jurisdiccionales a notarios, centros de arbitraje y/o conciliación.</u> <u>Parágrafo. Los conflictos de competencia entre jurisdicciones, no asignados especialmente, serán dirimidos en la forma que lo establezca la ley, por una Sala de Decisión integrada por un magistrado de la Corte Suprema, uno de la Corte Constitucional y otro del Consejo de Estado.</u> <u>Parágrafo transitorio.- La ley podrá atribuir, excepcionalmente, función jurisdiccional en materias precisas a abogados en ejercicio como medida transitoria de cinco años prorrogables con fines de descongestión judicial. La ley establecerá los requisitos que deben cumplir los abogados para ejercer estas funciones, así como los eventos en que deben ser asumidas como condición obligatoria no remunerada para el ejercicio de la profesión.</u></p>
Artículo 156 CN Actual	Artículo 3° - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 156. La Corte Constitucional, <i>el Consejo Superior de la Judicatura</i>, 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.</p>	<p>Artículo 3°. El artículo 156 de la Constitución Política quedará así: Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior 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.</p>
Artículo 174 CN Actual	Artículo 4° - Proyecto Gobierno
<p>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 Superior</p>	<p>Artículo 4°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así: Artículo 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra <u>el</u></p>

<p>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.</p>	<p>Vicepresidente de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior 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.</p>
<p>Artículo 178 CN Actual</p>	<p>Artículo 5° - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <p>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 del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.</p>	<p>Artículo 5°. El numeral 3 del artículo 178 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <p>(i)</p> <p>3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, al Vicepresidente de la República, a los Magistrados de la Corte Constitucional, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Consejo de Estado, a los miembros del Consejo Superior Judicial, y al Fiscal General de la Nación.</p> <p>(i)¿.</p>
<p>Artículo 186 CN Actual</p>	<p>Artículo 6° - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 186. <u>De los</u> delitos que cometan los congresistas, <u>conocerá</u> en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, <u>única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación.</u></p>	<p>Artículo 6°. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 186. <u>El juzgamiento</u> de los delitos que cometan los congresistas, <u>corresponderá</u> en forma privativa <u>a la Sala Penal de</u> la Corte Suprema de Justicia, <u>en primera y segunda instancia, en los términos previstos en el numeral 3 del artículo 235.</u></p>
<p>Artículo 201 CN Actual</p>	<p>Artículo 7° - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 201. Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial:</p> <p>(i)</p>	<p>Artículo 7°. Adiciónese un numeral 3 al artículo 201 de la Constitución Política, del siguiente tenor:</p> <p>¿Artículo 201. Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial:</p> <p>(i)</p> <p>3. Liderar el diseño de la política criminal del Estado.¿.</p>
<p>Artículo 231 CN Actual</p>	<p>Artículo 8° - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva Corporación, <u>de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura.</u></p>	<p>Artículo 8°. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación.</p> <p><u>En la integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, se atenderá el criterio de</u></p>

	<u>un adecuado equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, la rama judicial y la academia.</u>
Artículo 232 CN Actual	Artículo 9° - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 232. Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:</p> <p>(i)</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 9°. El numeral 4 del artículo 232 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>¿Artículo 232. Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:</p> <p>(i)</p> <p>4. Haber desempeñado, durante veinte años, cargos en la rama judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.</p> <p>(i)¿.</p>
Artículo 233 CN Actual	Artículo 10 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 233. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para períodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.</p>	<p>Artículo 10. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 233. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para períodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de setenta años.</p> <p><u>Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Nacional Electoral, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y el Registrador Nacional del Estado Civil, no podrán ser elegidos a cargos de elección popular durante el período de ejercicio de sus funciones, ni dentro de los cinco años siguientes a su retiro.</u></p>
Artículo 235 CN Actual	Artículo 11 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <p>1. Actuar como tribunal de casación.</p> <p>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.</p> <p>3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.</p>	<p>Artículo 11. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <p>1. Actuar como tribunal de casación.</p> <p>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.</p> <p>3. Juzgar a los miembros del Congreso.</p> <p><u>La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará dividida en dos secciones. La primera sección se encargará del juzgamiento en primera</u></p>

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>6. Darse su propio reglamento.</p> <p>7. Las demás atribuciones que señale la ley.</p> <p>Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.</p>	<p><u>instancia y, la otra, del juzgamiento en segunda instancia.</u></p> <p>4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, <u>del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia</u>, a los Ministros del Despacho, <u>a los congresistas</u>, 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 jefe 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.</p> <p>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.</p> <p><u>6. Conocer de los asuntos disciplinarios contra los Magistrados del Consejo de Estado y el Procurador General de la Nación.</u></p> <p><u>7. Dirimir los conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción penal militar, así como entre la ordinaria y las especiales.</u></p> <p>8. Darse su propio reglamento.</p> <p>9. Las demás atribuciones que señale la ley.</p> <p>Parágrafo 1º. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.</p> <p><u>Parágrafo 2º. Lo dispuesto en el numeral tercero de este artículo, se aplicará a las demás personas con fuero constitucional.</u></p> <p><u>Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo, sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales, sólo se aplicará para los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo.</u></p>
<p>Artículo 237 CN Actual</p>	<p>Artículo 12 - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:</p> <p>1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.</p> <p>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.</p> <p>3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo</p>	<p>Artículo 12. El artículo 237 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:</p> <p>1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.</p> <p>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.</p> <p>3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del</p>

<p>ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.</p> <p>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.</p> <p>4. Preparar y presentar proyectos de actos reformatorios de la Constitución y proyectos de ley.</p> <p>5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los Congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.</p> <p>6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.</p> <p>7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.</p> <p>Parágrafo. Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.</p>	<p>gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.</p> <p>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.</p> <p>4. Preparar y presentar proyectos de actos reformatorios de la Constitución y proyectos de ley.</p> <p>5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los Congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.</p> <p><u>6. Conocer de los asuntos disciplinarios contra los Magistrados de la Corte Constitucional y el Contralor General de la República.</u></p> <p><u>7. Dirimir los conflictos de competencia entre la jurisdicción contencioso administrativa y las jurisdicciones especiales.</u></p> <p>8. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.</p> <p>10. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.</p> <p>Parágrafo. Para ejercer el contencioso electoral ante la jurisdicción administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.</p>
Artículo 241 CN Actual	Artículo 13 - Proyecto Gobierno

<p>Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación. 6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución. 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 	<p>Artículo 13. El artículo 241 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación. 6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución. 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, de los proyectos de leyes estatutarias, <u>de los proyectos de ley en asuntos penales, de aquellos que regulen impuestos, contribuciones y recursos parafiscales y de los que regulen la actividad de las personas que manejan, aprovechan o invierten recursos provenientes del ahorro público</u>, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
	<p><u>Con tal fin, el Congreso los remitirá a la Corte Constitucional, dentro de los seis días siguientes a su aprobación. Los ciudadanos o el gobierno podrán intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara</u></p>

<p>9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.</p> <p>10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.</p> <p>11. Darse su propio reglamento.</p> <p>Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.</p>	<p><u>constitucionales, el gobierno deberá sancionarlos, salvo si los objeta por razones de inconveniencia, en cuyo caso se seguirá el trámite previsto en los artículos 166 y 167 de la Constitución Política.</u></p> <p>9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.</p> <p>10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.</p> <p>11. <u>Conocer de los asuntos disciplinarios contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.</u></p> <p>12. Darse su propio reglamento.</p> <p>Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.</p>
<p>Artículo 250 CN Actual</p>	<p>Artículo 14 - Proyecto Gobierno</p>
<p>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, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.</p> <p>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.</p> <p>En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General</p>	<p>Artículo 14. El artículo 250 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>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, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.</p> <p>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.</p>

<p>de la Nación, deberá:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, al solo efecto de determinar su validez.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, al solo efecto de determinar su validez.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>5. Solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>5. Solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

<p>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.</p> <p>9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.</p> <p>El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p><u>Las víctimas actuarán en condiciones de igualdad dentro de la investigación y el juzgamiento, con respecto a las facultades de la Fiscalía y la Defensa.</u></p> <p>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.</p> <p>9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.</p> <p>El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.</p> <p>En el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General de la Nación 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.</p> <p>Parágrafo <u>1°</u>. 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.</p> <p><u>Parágrafo 2°. Atendiendo a la naturaleza del bien jurídico o a la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente.¿.</u></p>
Artículo 251 CN Actual	Artículo 15 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:</p> <p>1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.</p> <p>(¿).¿</p>	<p>Artículo 15. El numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:</p> <p>1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, <u>directamente o por conducto del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia</u>, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.</p> <p>(¿).¿</p>
Capítulo 7 del Título VIII Actual	Artículo 16 - Proyecto Gobierno
<p>Capítulo 7. Del Consejo Superior de la Judicatura</p>	<p>Artículo 16. El Capítulo 7 del Título VIII de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Capítulo 7. <u>Del Consejo Superior Judicial</u></p>
Artículo 254 CN Actual	Artículo 17 - Proyecto Gobierno

<p>Artículo 254. El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas:</p> <p>1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.</p> <p>2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley.</p>	<p>Artículo 17. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 254. <u>La administración de la Rama Judicial estará a cargo del Consejo Superior Judicial, el cual estará integrado por la Sala de Gobierno y la Gerencia de la Rama Judicial. La Sala de Gobierno estará integrada por siete miembros, así:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. El Presidente de la Corte Constitucional.</u> <u>2. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia.</u> <u>3. El Presidente del Consejo de Estado.</u> <u>4. Un delegado de la Corte Constitucional.</u> <u>5. Un delegado de la Corte Suprema.</u> <u>6. Un delegado del Consejo de Estado.</u> <u>7. Un delegado escogido por los magistrados y jueces, en la forma que lo determine la ley.</u> <p><u>En la Sala de Gobierno actuarán, con voz pero sin voto, el Fiscal General de la Nación, el Ministro de Justicia y del Derecho y el Gerente de la Rama Judicial.</u></p> <p><u>Los miembros señalados en los numerales 4, 5 y 6 deberán contar con los mismos requisitos del Gerente de la Rama Judicial y serán elegidos para un periodo de cuatro años.</u></p>
	<p><u>El reglamento de cada Corporación determinará los casos en que el Presidente puede ser relevado de ciertas funciones jurisdiccionales, con el fin de que pueda atender las competencias de la Sala de Gobierno del Consejo Superior Judicial.</u></p> <p><u>La Gerencia de la Rama Judicial estará a cargo de un gerente, elegido por la Sala de Gobierno, de conformidad con la ley.</u></p> <p><u>La Sala de Gobierno será un órgano de formulación de políticas, planificación, regulación y control de las mismas.</u></p> <p><u>La Gerencia de la Rama Judicial es la encargada de ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto, así como la administración del recurso humano, y del Sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales, de la carrera judicial, y de las demás actividades administrativas de la Rama, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno.</u></p>
<p>Artículo 255 CN Actual</p>	<p>Artículo 18 - Proyecto Gobierno</p>
<p>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.</p>	<p>Artículo 18. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 255. <u>El Gerente de la Rama Judicial deberá ser profesional, especializado y con maestría en ciencias administrativas, económicas o financieras y tener como mínimo veinte años de experiencia en actividades relacionadas con las mencionadas profesiones.</u></p>

Artículo 256 CN Actual	Artículo 19 - Proyecto Gobierno
<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administrar la carrera judicial. 2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se 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. 	<p>Artículo 19. El artículo 256 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 256. <u>Corresponde a la Sala de Gobierno del Consejo Superior Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.</u> <u>2. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de estos, los Juzgados, cargos, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de estos.</u> <u>En ejercicio de esta atribución, la Sala de Gobierno, no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan del monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones.</u> <u>3. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.</u> <u>4. Dictar los reglamentos constitucionales autónomos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.</u> <u>5. Aprobar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno.</u> <u>6. Proponer proyectos de acto legislativo y de ley, relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y de procedimiento.</u> <u>7. Regular el empleo de tecnologías de información en el servicio judicial con efectos procesales.</u> <u>8. Decidir sobre el cambio de radicación y el traslado de procesos judiciales de cualquier jurisdicción y la creación de jueces con competencia nacional.</u> <u>9. Administrar la carrera judicial.</u> <u>10. Elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba designarlos, cuando hubiere lugar a ello. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales y la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.</u> <u>11. Las demás que le atribuya la ley.</u> <p><u>Parágrafo transitorio. Las demás funciones atribuidas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura contempladas en la ley,</u></p>

	<i>serán asumidas por la Sala de Gobierno, la que podrá delegarlas en el Gerente de la Rama Judicial, hasta tanto se expida la ley estatutaria a que hubiere lugar.</i>
Artículo 257 CN Actual	Artículo 20 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 257. Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales. 2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales. 3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador. 4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales. 5. Las demás que señale la ley. 	<p>Artículo 20. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 257. <u>Corresponde al Gerente de la Rama Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones y funciones:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. Garantizar el eficiente funcionamiento del sistema judicial y promover el acceso a la justicia.</u> <u>2. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones de evolución del desempeño, control disciplinario y gestión de los procesos judiciales.</u> <u>3. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.</u> <u>4. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial.</u> <u>5. Ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial.</u> <u>6. Administrar un sistema único de estadísticas judiciales.</u> <u>7. Las demás que le atribuya la ley.</u>
	Artículo 21 - Proyecto Gobierno
	<p>Artículo 21. Adiciónese la Constitución Política con el siguiente artículo:</p> <p><u>Artículo 257 A. Al Colegio Nacional de Abogados le corresponde llevar el registro nacional de abogados e investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los abogados en el ejercicio de su profesión, de conformidad con la ley.</u></p> <p><u>La ley determinará la composición y el funcionamiento del Colegio Nacional de Abogados.</u></p> <p><u>La conducta disciplinaria de los fiscales, jueces y magistrados de Tribunal será investigada, juzgada y sancionada por su superior funcional, salvo en el caso de aquellas personas que tengan fuero constitucional.</u></p> <p><u>Los funcionarios administrativos o los particulares que ejerzan funciones jurisdiccionales serán investigados, juzgados y sancionados por el superior funcional del juez que desplazaron al ejercer las funciones jurisdiccionales.</u></p> <p><u>Los empleados de la Rama Judicial serán</u></p>

	<p><i>disciplinados por el superior funcional del funcionario para el cual prestan sus servicios, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.</i></p> <p><i>Parágrafo transitorio. Mientras entra en funcionamiento el Colegio Nacional de Abogados, la función disciplinaria de los abogados será ejercida por la Procuraduría General de la Nación.</i></p>
Artículo 267 CN Actual	Artículo 22 - Proyecto Gobierno
<p>Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.</p> <p>Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.</p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.</p> <p>El Contralor General de la República será elegido por el Congreso en pleno, en el primer mes de sus sesiones, para un periodo igual al del Presidente de la República, <u>de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y</u></p>	<p>Artículo 22. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.</p> <p>Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.</p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.</p> <p>El Contralor General de la República será elegido por el Congreso en pleno, en el primer mes de sus sesiones, para un periodo igual al del Presidente de la República. <u>No</u> podrá ser reelegido para el periodo inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este</p>
<p>no podrá ser reelegido para el periodo inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p> <p>Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán</p>	<p>cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p> <p>Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes <u>temporales y</u> definitivas del cargo.</p> <p>Para ser elegido Contralor General de la</p>

<p><u>provistas por el Consejo de Estado.</u></p> <p>Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.</p> <p>No podrá ser elegido Contralor General de la República quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.</p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p>	<p>República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.</p> <p>No podrá ser elegido Contralor General de la República <u>quien dentro del año anterior a su elección haya contratado por sí o por interpuesta persona con entidades del orden nacional o territorial, quien sea o haya sido dentro de los cuatro años anteriores a la elección, miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes. Cuando se produzca falta absoluta del Contralor General de la República, será elegido uno nuevo que ejercerá las funciones hasta terminar el período institucional de aquél al que reemplaza.</u></p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p>
<p align="center">Artículo 272 CN Actual</p>	<p align="center">Artículo 23 - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 272. (¿)</p> <p>Igualmente les corresponde elegir Contralor para período igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.</p> <p>(¿)¿.</p>	<p>Artículo 23. Modifíquese el inciso 4º del artículo 272 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 272. (¿)</p> <p>Igualmente les corresponde elegir Contralor para período igual al del Gobernador o Alcalde, <u>de terna presentada por el Contralor General de la República.</u></p> <p>(¿)¿.</p>
<p align="center">Artículo 276 CN Actual</p>	<p align="center">Artículo 24 - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por <u>candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.</u></p>	<p>Artículo 24. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por <u>el</u> Presidente de la República.</p>
<p align="center">Artículo 341 CN Actual</p>	<p align="center">Artículo 25 - Proyecto Gobierno</p>
<p>Artículo 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</p>	<p>Artículo 25. Modifíquese el inciso 1º del artículo 341 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 341. El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del <u>Consejo Superior Judicial</u> y someterá el proyecto correspondiente al concepto</p>

<p>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.</p> <p>(i) i.</p>	<p>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.</p> <p>(i) i.</p>
	Artículo 26 - Proyecto Gobierno
	Artículo 26. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

SEGUNDA PARTE - EXPLICACIÓN Y SUSTENTACIÓN DE LAS REFORMAS

ACCIÓN DE TUTELA - ARTÍCULO 86 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El artículo 86 de las Constitución Política consagró la acción de tutela como una acción constitucional, cuya finalidad es la de proveer un mecanismo eficaz para la protección de los derechos constitucionales fundamentales, acción esta que ha sido objeto de distintos y álgidos debates en aspectos tales como su procedencia, la competencia para su conocimiento, su caducidad, su trámite, entre muchos otros, los cuales han construido las bases sobre las cuales se estructura, hoy en día, la citada acción constitucional.

La falta de una exhaustiva reglamentación en materia de tutela ha dado lugar a distintas dudas y discusiones sobre la institución, generando varias críticas e inseguridades de orden procesal y sustancial sobre la tutela. Algunas de esas críticas son más válidas y sostenibles que otras, pero todas ellas, sin lugar a dudas, pregonan la necesidad de contar con un mayor desarrollo normativo, que plantee soluciones prácticas a los distintos problemas, de cara a los vacíos que presenta nuestro ordenamiento jurídico sobre el particular y que recoja, en buena medida, los abundantes y valiosos desarrollos jurisprudenciales y doctrinales. Adicionalmente, una reforma y reglamentación de la institución en los términos señalados, contribuye sustancialmente a la consecución y mantenimiento de la seguridad jurídica en acciones constitucionales que, por su materia de protección, reviste una superior importancia.

A continuación pasaremos a exponer los motivos o justificaciones de la reforma constitucional a la acción de tutela, especificando en cada caso, cuál es el estado actual de la materia, y cuáles son las modificaciones e inclusiones que se proponen, y adicionalmente, una explicación sobre el rango constitucional que ellas deben tener, pues este no es tan fácil de advertir. En otras palabras, muchas de las reformas se refieren a temas procesales que muchos podrían

intuir con que bastaría una ley, pero lo cierto es que todas ellas demandan de una reforma constitucional.

1. Habilitación constitucional al legislador para el desarrollo de reglas de competencia y especialidad

1.1. Características

La competencia en materia de tutela debe ser un tema del resorte del legislador, quien en uso de sus facultades, debe definir con claridad los principios y reglas aplicables al momento de precisar y asignar la competencia a los distintos operadores judiciales.

Edificar las normas sobre competencia es una tarea que le corresponde al legislador, aspecto que es de suma importancia, pues se trata de la estructura básica, por medio de la cual, se asigna el conocimiento de determinados asuntos a los funcionarios judiciales, y desarrolla y determina de esta manera, el principio del juez natural en la materia.

En Colombia la acción de tutela, por disposición constitucional (artículo 86), se erigió como una acción que podía impetrarse *¿ante los jueces, en todo momento y lugar¿*, lo que de una u otra manera dificultó la determinación de competencias, tanto jerárquicas como materiales o funcionales. Para disminuir la vaguedad y concretar algunas competencias, y a riesgo de una posible nulidad por inconstitucionalidad, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1382 de 2000 en donde se reglaron algunas competencias *¿escalonadas¿* en materia de tutela, fundamentalmente, lo relacionado con tutelas contra providencias judiciales (regla del superior jerárquico), tutelas contra autoridades del orden nacional (competencia de los tribunales), tutelas contra autoridades del orden departamental (competencia de los juzgados con categoría de circuito) y tutelas contra autoridades del orden municipal y distrital (competencia de los juzgados municipales).

Si bien este Decreto 1382 de 2000, en la mayor parte de su articulado, pasó su examen de constitucionalidad ante el Consejo de Estado en sentencia del 18 de julio de 2002 (Expediente 6414), también lo es que, la propia Corte Constitucional en auto ICC ¿ 118 del 26 de septiembre de 2000 (M.P. Dr. Alfredo Tulio Beltrán Sierra) resolvió inaplicar, por motivos de inconstitucionalidad, las reglas de competencia previstas en el artículo 1° del mencionado Decreto porque *¿el artículo 86 de la Carta instituye como un derecho de toda persona, ejercitar la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar¿, para impetrar la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados de vulneración, el artículo 1° del Decreto 1382 del 12 de julio de 2000, limita ese derecho con la asignación de competencia a distintos funcionarios judiciales teniendo en cuenta la categoría de las autoridades públicas contra las cuales pueda*

dirigirse la petición de amparo, lo que significa que ya no podrá entonces el afectado ejercitar tal acción ante cualquier juez, en cualquier momento y en todo lugar, como expresamente lo dispuso el citado artículo 86 de la Constitución.

La vigencia del Decreto Reglamentario desató numerosos conflictos normativos: en el plano constitucional, el artículo 86 de la Carta seguía indicando que los afectados podían proponer la acción de tutela en general *¿ante los jueces, en todo momento y lugar?* y, adicionalmente, los artículos 150 y 152 constitucionales establecían la reserva legal sobre competencia, al igual que la reserva de Ley Estatutaria para los derechos fundamentales. En el plano legal, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 continuaba fijando la competencia en *¿los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza?* y, finalmente, en el plano reglamentario, se tenía el Decreto 1382 de 2000, que asumía competencias legislativas y la reserva de ley estatutaria. Dada la situación, fueron planteados numerosos conflictos de competencia en la disyuntiva de aplicar el Decreto Reglamentario, o aplicar directamente el artículo 86 de la Constitución, siendo el asunto resuelto por la Corte Constitucional, mediante la excepción de inconstitucionalidad, disponiendo además *¿Otorgar efectos inter pares a la decisión de inaplicar el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, para que en aquellos casos que sean semejantes, todos los jueces de tutela apliquen la excepción de inconstitucionalidad en el mismo sentido?*^{3[3][3]}.

Comoquiera que se trataba de un Decreto Reglamentario, al parecer inconstitucional, diez ciudadanos propusieron la acción de nulidad ante el Consejo de Estado, que es el competente para conocer de la constitucionalidad de estos Decretos en virtud del numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Nacional. Finalmente, la Sección Primera, en sala de conjueces^{4[4][4]} y decisión dividida, denegó la casi totalidad de las pretensiones de nulidad de los accionantes, quedando así en firme el Decreto Reglamentario 1382 de 2000, que es la norma actualmente vigente.

1.2. Situación actual. ¿Estado del Arte? sobre competencia en Acción de Tutela

La norma vigente en materia de competencia es el Decreto Reglamentario 1382 de 2000, que bajo el pretexto de racionalizar el *¿reparto?*, hace la siguiente distribución de competencias:

¿ Distribución de competencia general para la acción de tutela:

- Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, los Tribunales Administrativos y los Consejos Seccionales de la Judicatura, conocen en primera instancia, de las tutelas propuestas en contra de cualquier autoridad pública del orden nacional (sector central).

- Los jueces del circuito o su equivalente (jueces administrativos, jueces de familia, jueces laborales) conocen en primera instancia (i) de las tutelas propuestas en contra de cualquier organismo del sector descentralizado por servicios del orden nacional, y (ii) de las tutelas propuestas en contra de autoridades públicas del orden distrital.

- Los jueces municipales conocen en primera instancia, (i) de las tutelas propuestas en contra de cualquier autoridad del orden distrital o municipal y (ii) de las propuestas en contra de particulares.

¿ Distribución de competencia para tutelas contra providencias judiciales:

- El competente es el superior funcional del despacho judicial accionado.

- Si se acciona contra la Fiscalía General de la Nación, el competente es el superior funcional del juez al que haya sido delegado el fiscal.

- Si se acciona contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, es competente la misma Corporación, según sus reglamentos internos.

La reforma constitucional que se sugiere, es una buena oportunidad para restituir la integridad al sistema jurídico que terminó, por fuerza de las circunstancias, regulando competencias por vía de un Decreto Reglamentario, con el beneplácito de una dividida sentencia del Consejo de Estado que la avaló.

1.3. La propuesta de reforma del Gobierno en materia de competencia

Como fue señalado, sobre el punto el Gobierno propone la inclusión en el artículo 86 de la Constitución, de un inciso del siguiente tenor:

Artículo 86. (¿)

¿La ley estatutaria regulará lo relativo a las reglas de competencia y especialidad en materia de tutela entre los distintos jueces y tribunales.

(¿)¿.

1.3.1. Elementos analíticos de la propuesta

Como puede observarse, la propuesta consiste en diferir a la ley la asignación de competencias en materia de tutela. Lo primero que salta a la vista, es el avance que se logra, en la medida en que se abandona el recurso de usar decretos reglamentarios, como el Decreto 1382 de 2000 ya comentado, para dar paso a la regulación legal, de conformidad con lo previsto en la Constitución Nacional.

Ahora bien, la regulación debe ser diferida a la ley estatutaria, como lo ha señalado la Corte Constitucional, por tratarse de una materia reservada a esta clase de leyes. Evidentemente, la remisión que hace el inciso propuesto a una ley estatutaria se da por dos (2) razones. En primer lugar, porque es la solución acorde con la Constitución de 1991, tal y como fue decidido por la Corte Constitucional, que es el órgano de cierre del sistema jurídico en Colombia en materia constitucional, en el ya referido Auto 071 de febrero 27 de 20015[5][5]; y en segundo término, porque la ley que eventualmente se expida con base en esa remisión, entraría a modificar el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, la norma actualmente vigente, que es un *Decreto Estatutario*, es decir, una norma presidencial, dictada con base en facultades extraordinarias conferidas por el *Poder Constituyente Primario*6[6][6], que regula materias con reserva de ley estatutaria. En este sentido, la modificación solo puede ser hecha por una ley del mismo rango, es decir, por una ley estatutaria, que es justamente a la que se refiere la remisión constitucional propuesta en el Proyecto de Reforma.

1.3.2. Ventajas de la solución propuesta

Como ventajas de la solución propuesta se tienen las siguientes:

¿ Se soluciona la situación *¿inconstitucional¿* actualmente vigente.

En efecto, de aprobarse la iniciativa y expedirse la ley estatutaria que reglamente la competencia, se procedería a la derogatoria del Decreto Reglamentario 1382 de 2000. Este punto es muy importante, pues por una descarriada práctica, en el país ha hecho carrera la manía de usar decretos reglamentarios para usurpar las reservas de ley, como acontece actualmente con la regulación de la competencia en materia de tutela. De esta manera, se restituye el rango legal que debe operar en materia de competencia y no el reglamentario, que es subordinado a la ley.

¿ Se concita la actividad del Congreso de la República con la de la Corte Constitucional.

Ahora bien, como la regulación de la competencia en acción de tutela debe ser hecha por medio de leyes estatutarias, y estas, de conformidad con el artículo 153 de la Constitución son objeto de control previo por la Corte Constitucional, acontece entonces la feliz oportunidad de integrar el esfuerzo legislativo del Congreso de la República al dictar la ley, con el escrutinio de la Corte Constitucional, destinado a preservar la integridad de los derechos fundamentales de los usuarios de la acción de tutela, de los usuarios de la Administración de Justicia.

¿ Se posibilita la regulación integral de la acción bajo distintas modalidades.

La experiencia judicial y constitucional indica que la acción de tutela se viene desarrollando en diversos escenarios. En este sentido, se habla de tutela en derechos prestacionales, tutela en contra de particulares, la tutela y los derechos de las comunidades indígenas, tutela en contra de actos administrativos, tutela en contra de providencias judiciales, entre otras. Dentro de esta comprensión, la regulación de la competencia por medio de leyes estatutarias permitiría, con una adecuada regulación, optimizar el esfuerzo judicial y satisfacer los derechos y las expectativas legítimas de los usuarios.

De acuerdo con lo anterior, se hace indispensable que desde la propia Constitución se establezca la posibilidad de regular los asuntos relativos a las competencias y especialidades, pues hay que consolidar lo que ya existe en el Decreto 1382 de 2000, pero al mismo tiempo, avanzar en reglas de competencia y especialidad que impliquen el uso racional de esta extraordinaria acción constitucional, para que no todos los jueces conozcan de todos los temas sustanciales que se debaten en este tipo de acciones. Por ello, en el Proyecto de Acto Legislativo se prevé, con total claridad que *¿La ley estatutaria regulará lo relativo a las reglas de competencia y especialidad en materia de tutela entre los distintos jueces y tribunales.¿*, con lo cual quedaría superado todo debate en torno a este importante tema.

En la Mesa de Justicia del 13 al 15 de septiembre de 2010, el doctor Germán Varón Cotrino, vocero del Partido Cambio Radical se manifestó a favor de la propuesta de constitucionalizar la posibilidad de que el legislador reglamente las competencias para el conocimiento de la Acción de Tutela. En igual sentido, se pronunciaron el doctor José Alejandro Bonivento Fernández, Presidente de la Comisión de Expertos de Reforma Constitucional a la Justicia del año 2008, y el doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, Ex Presidente de la Corte Constitucional y Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

2. Tutela contra providencias judiciales

2.1. La acción de tutela contra providencias judiciales en el derecho comparado

Del análisis del tema de la procedencia de la acción de tutela o acción de amparo contra providencias judiciales en el derecho comparado y particularmente en países como Alemania, España y México, se pueden arrojar algunas conclusiones importantes y concordantes con el desarrollo de la institución en nuestra país, su previsión constitucional y legal, y la propuesta de reforma constitucional que aquí se presenta.

En el derecho comparado, la tutela o amparo contra decisiones judiciales se rige por principios y reglas similares, entre ellas:

¿ Por lo general, existe un control sobre los fallos emitidos en desarrollo de la función jurisdiccional (el control puede ser difuso o concentrado).

¿ El control se encuentra sometido al ejercicio de una acción ciudadana.

¿ Procede contra decisiones ejecutoriadas de única o última instancia.

¿ Procede en virtud de la violación de garantías fundamentales.

¿ Es competencia de los jueces ordinarios o de un tribunal constitucional especialmente constituido para ello.

2.1.1. La tutela o amparo contra decisiones judiciales en el ordenamiento jurídico alemán

Tanto la Constitución alemana (artículo 19, parágrafo 1º, frase 4 Ley Fundamental de Bonn) como las leyes que establecen los procedimientos y competencias judiciales, contemplan el ejercicio del amparo o la tutela contra las sentencias que vulneren los derechos fundamentales. Esto constituye una prerrogativa de orden constitucional, establecida con la finalidad de asegurar el correcto desarrollo de la función jurisdiccional en cabeza del Estado.

En el ordenamiento alemán existe una jurisdicción constitucional especial, conformada por el Tribunal Federal. Este tiene como una de sus funciones principales, la determinación de la procedencia del amparo contra sentencias judiciales. Dicha cuestión, supone un sistema concentrado de control.

La tutela no sólo procede por la violación del debido proceso, sino también por la incorrecta interpretación y aplicación de los derechos fundamentales. Sobre este punto, la doctrina ha establecido lo siguiente:

¿Finalmente, también la jurisprudencia está obligada por la Constitución a aplicar directamente los derechos fundamentales. Esto es indiscutible, en primer lugar, en cuanto a los derechos fundamentales del procedimiento judicial, así como también para las prerrogativas judiciales garantizadas constitucionalmente. Pero a la hora de adoptar decisiones judiciales han de tenerse en cuenta también los derechos fundamentales como elementos objetivos del sistema. Ellos inciden sobre el derecho privado cuando se interpretan las cláusulas generales, y este, a su vez, hay que entenderlo a la luz de los derechos fundamentales (efecto de reciprocidad).

(¿) dado que por consiguiente los derechos fundamentales pueden ser vulnerados por resoluciones del poder judicial, se le concede al particular incluso el recurso de amparo contra decisiones judiciales una vez agotadas todas las vías jurídicas.

Según esto los Tribunales concretamente tienen que tener en cuenta, en la interpretación y aplicación del derecho común, especialmente en la de las cláusulas generales, los contenidos normativos de los derechos fundamentales. Si un Tribunal no

sigue estas directrices viola, como órgano estatal y sujeto del poder público, la Ley fundamental, su sentencia debe ser revocada por el Tribunal Constitucional Federal a través de un recurso de amparo.

(¿) Puesto que también la jurisdicción, al igual que todo poder público, está sometida directamente a los derechos fundamentales, como consecuencia obligada de este efecto vinculante se puede iniciar el camino de Karlsruhe (recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional Federal) incluso contra las más elevadas sentencias judiciales.

(¿) Y no podía ser de otra forma, si la eficacia normativa de los derechos fundamentales obliga a una interpretación del ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución, la cual para que sea coherente y homogénea debe provenir de un cuerpo con suficiente poder vinculante para revisar los fallos y ajustarlos a la nueva axiología constitucional. (¿) el campo de ejercicio apropiado para un desarrollo posterior de la interpretación de los derechos fundamentales es más bien el control de las sentencias judiciales que la legislación.¿ 7[7][7].

¿El Tribunal Constitucional Federal no lo cuenta (amparo contra decisiones judiciales) entre las vías ordinarias, sino lo considera como un instrumento jurídico extraordinario. Según el Tribunal Constitucional, el recurso de amparo se concede al ciudadano solo cuando otras posibilidades procesales para eliminar lo impugnado por el recurso hayan sido agotadas. Este recurso jurídico es un remedio último y subsidiario.¿ 8[8][8].

Es claro que el sistema alemán deposita en el accionante, la obligación de agotar todos los mecanismos ordinarios aptos para conjurar la vulneración generada a causa de una actuación jurisdiccional, de lo contrario, la solicitud impetrada resultará improcedente.

Con el propósito de limitar la potestad de supervisión sobre las decisiones adoptadas por los jueces ordinarios, el Tribunal Federal ha implementado la teoría de la ¿violación del derecho fundamental específico¿. A partir de ese concepto, la Corporación en mención ha establecido que el amparo sólo será procedente cuando esté acreditada la afectación del derecho fundamental y que tiene como causa una providencia judicial. Por tanto, las falencias que no tengan esa incidencia escapan del juicio constitucional. Al respecto, jurisprudencialmente se estableció lo siguiente:

¿Los tribunales tienen que tener en cuenta para la interpretación y aplicación del derecho ordinario (¿) los criterios valorativos contenidos en los derechos fundamentales. Si un tribunal desconoce esos criterios, estaría violando el contenido normativo de los derechos fundamentales respectivos. Su sentencia podrá ser anulada por el Tribunal

Constitucional Federal en el marco de un recurso de amparo por inconstitucionalidad.
(¿)

De otra parte, ni la importancia del recurso de amparo ni las funciones especiales del Tribunal Constitucional justificarían una comprensiva revisión posterior de las sentencias judiciales con el motivo que una decisión ilegal afectaría también los derechos fundamentales de la parte interesada. (¿) La organización del procedimiento, la fijación y valoración de los hechos probados, la interpretación y aplicación de las leyes ordinarias al caso concreto, son en principio cuestión exclusiva de los tribunales penales y el control posterior por el Tribunal Constitucional está excluido a menos que se haya sido lesionado el derecho constitucional específico. No se considera, por tanto, que se ha violado el derecho constitucional específico cuando una sentencia es objetivamente errónea desde el punto de vista del derecho ordinario; el error debe recaer directamente en el desconocimiento de los derechos fundamentales.¿ .9[9][9]

A partir de lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, ha establecido una distinción entre los problemas de interpretación, ponderación y fijación de las situaciones de hecho en las sentencias demandadas. Sobre este punto dispuso que la valoración de las pruebas y la determinación del sustrato fáctico de la cuestión, pertenecen a la autonomía de las autoridades ordinarias. En consecuencia, el ámbito del amparo se limita a las cuestiones relacionadas con la correcta aplicación del derecho, de acuerdo con el contenido y alcance otorgado a los derechos fundamentales.

El criterio expuesto, en el párrafo anterior, ha sido matizado por la jurisprudencia, de acuerdo con el derecho fundamental específico que se encuentre involucrado. Al respecto, pueden tomarse como ejemplo, los casos en que se ve involucrada la libertad de expresión. En este contexto, la jurisprudencia alemana ha establecido que el Tribunal Constitucional cuenta con competencia para realizar un estudio minucioso sobre la fijación de los hechos y la valoración de las pruebas, sin que esto constituya una afectación a la autonomía de los jueces ordinarios. 10[10][10]

Además, el amparo contra decisiones judiciales en el sistema alemán, cuenta con un plazo de caducidad equivalente a un mes. Este, tiene la finalidad de evitar que la tutela tenga efectos perjudiciales sobre la cosa juzgada y, por ende, sobre la seguridad jurídica.

Efectos de las sentencias de amparo

Debe recalcar también que en el sistema alemán, el Tribunal Constitucional Federal ocupa una posición especial. El artículo 31, parágrafo 1º,

de la ley orgánica que regula la actividad de esa Corporación, establece que sus decisiones, a pesar de tener un efecto inter-partes, de todas maneras son vinculantes respecto de las subreglas consignadas en ellas para los órganos constitucionales y las autoridades públicas (efectos inter pares).

Esto constituye la expresión procesal de la supremacía de la Carta. Al respecto, el precedente constitucional ha expresado lo siguiente:

¿Las decisiones del Tribunal Constitucional Federal tienen un efecto vinculante más allá del caso concreto, en la medida en que los principios resultantes de los argumentos de derecho de la decisión deban ser observados en la interpretación de la Constitución por los otros tribunales en todos los casos futuros.11[11][11]¿.

2.1.2. La tutela o amparo contra decisiones judiciales en el ordenamiento jurídico español

En el ordenamiento jurídico español, también se contempla el ejercicio de un estricto control sobre las decisiones judiciales frente al alcance y contenido de los derechos fundamentales. En este caso, el Tribunal Constitucional se encuentra estructuralmente separado del poder judicial ordinario.

Esa Corporación tiene a su cargo, en virtud del artículo 53 de la Constitución española y del artículo 44.1.b de la Ley Orgánica, el juicio sobre las sentencias de los jueces y tribunales por la vulneración de un derecho o fundamental.12[12][12] Con ello, se persigue la constitucionalización del derecho ordinario y la afirmación del carácter obligatorio de las prerrogativas contempladas en la Carta, mediante el ejercicio de un control concentrado.

Requisitos de procedibilidad

A su vez, el ordenamiento jurídico español define con precisión los presupuestos que determinan la procedencia de la solicitud de amparo frente a las decisiones adoptadas por el poder judicial. Sobre este punto, el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone lo siguiente:

¿Artículo 44.

1. Las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, que tuvieran su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial, podrán dar lugar a este recurso siempre que se cumplan los requisitos siguientes:

a) Que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial.

b) Que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron

lugar al proceso en que aquellas se produjeron, acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional.

c) Que se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar para ello.

2. El plazo para interponer el recurso de amparo será de 30 días, a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial.¿.

Resulta claro que la norma bajo estudio, establece la procedencia del recurso de amparo contra decisiones judiciales. Para ello, resulta indispensable:

¿ Que se acredite la violación de un derecho fundamental.

¿ Que la violación provenga, en forma directa e inmediata, de la actuación desplegada por un órgano jurisdiccional. En ningún caso, el Tribunal Constitucional entrará a conocer de los hechos que dieron lugar al proceso inicial.

¿ Que de haber tenido oportunidad de alegarse la violación en el proceso, esta haya sido propuesta.

¿ Que el solicitante haya agotado todos los recursos judiciales ordinarios que resultaban aptos para conjurar la vulneración alegada.

En torno al agotamiento de los recursos judiciales, se ha afirmado que el cumplimiento del mismo no involucra el ejercicio del recurso de casación, pues se trata de un mecanismo extraordinario de impugnación. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional Español ha manifestado lo siguiente:

¿(¿) los recursos que deben agotarse en la vía judicial cuando en dicha vía se ha producido una lesión de los derechos fundamentales de la persona reconocidos C.E, no son todos los recursos imaginables en un examen del ordenamiento procesal, sino aquellos que pueden conducir a remediar la lesión, y el recurso de casación, de carácter extraordinario, no puede ponerse en tela de juicio y se articula además en defensa de la legalidad ordinaria, no se encuentra entre los que las persona que ha visto sus derechos constitucionales vulnerados tiene que agotar previamente a acudir a la vía de amparo (¿)¿13[13][13].

Además, el ejercicio de la acción se encuentra sometido a un término de caducidad.¹⁴[14][14] Este resulta improrrogable y no es susceptible de suspensión. El mismo debe computarse desde el momento en que se tuvo conocimiento de la decisión lesiva, sin que sea posible una prolongación de la vía judicial mediante la implementación de recursos improcedentes o

inexistentes. Al respecto, el Tribunal Constitucional Español dispuso lo siguiente:

¿El plazo que prevé la LOTC para la interposición del recurso de amparo frente a actos u omisiones de un órgano judicial constituye un plazo de caducidad cuyo término inicial tiene como referencia la resolución que pone fin a la vía judicial legalmente establecida, sin que, por obvias razones de seguridad jurídica, el comienzo del cómputo del plazo pueda ser postergado por las partes con la interposición de recursos manifiestamente improcedentes (¿)¿15[15][15].

Efectos de las sentencias de amparo

De acuerdo con el artículo 54 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, *¿cuando la Sala conozca del recuso de amparo respecto de las decisiones de los Jueces y Tribunales, limitará su función a concretar si se han violado derechos o libertades del demandante y a preservar o restablecer estos derechos o libertades, y se abstendrá de cualquier otra consideración sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales.¿* Con esto se pretende deslindar con claridad los ámbitos de competencia de las autoridades judiciales ordinarias y el Tribunal Constitucional, tratando de evitar interferencias entre unos y otros.

Sobre este punto, debe precisarse que las sentencia de amparo emitidas por el Tribunal Constitucional tienen efectos interpartes. Pero las subreglas y subprincipios consignados en ellas, son fuentes supremas del ordenamiento por lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El texto de la norma, en lo relevante, es el siguiente:

¿Artículo 5 °.

1. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las Leyes y los Reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos. (¿)¿.

Lo anterior permite concluir que en el sistema español, la doctrina derivada de las sentencias que definen los recursos de amparo, se inserta en un lugar prevalente al interior del sistema de fuentes. De esta forma, claramente, integra o rige el desarrollo del derecho en las demás jurisdicciones.

2.1.3. La tutela o amparo contra decisiones judiciales en el ordenamiento jurídico mexicano

En el modelo mexicano existe el recurso de tutela o amparo contra sentencias judiciales, por la violación de las garantías individuales¹⁶. Este opera a instancia de la parte agraviada.

Se trata de un control difuso, donde los propios jueces son los encargados de su trámite, mediante un procedimiento especial, preferente y sumario. Este procede contra providencias definitivas que pongan fin al juicio. Cuestión que supone el previo agotamiento de los recursos ordinarios¹⁷[17][17].

Del mismo modo, dentro del modelo bajo examen, se admite el recurso de amparo contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación fuera o después de concluido el proceso correspondiente. También, se puede interponer contra actos judiciales que afecten a personas extrañas a la *litis*. Al respecto, los numerales 1 y 3 del artículo 107 de la Constitución mexicana disponen lo siguiente:

¿Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

i) el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

(i)

iii) Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

(i)¿.

Es claro que la Constitución mexicana dispone que el recurso de amparo contra decisiones judiciales, cuenta con unos requisitos de procedibilidad

específicos. De esta forma, la viabilidad de la solicitud se encuentra circunscrita a:

- ¿ La existencia de una violación a una garantía fundamental.
- ¿ El agotamiento de los recursos ordinarios dispuestos en el ordenamiento.

El referido agotamiento puede ser pretermitido en virtud la materia sobre la que versa la cuestión (controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia), la posible ejecución de un acto cuya reparación resulte imposible o la afectación de sujetos que no fueron vinculados al proceso ordinario.

Trámite

El recurso se debe interponer ante el juez del Distrito de la jurisdicción del lugar en que el acto impugnado se ejecutó. Este se tramitará en audiencia, en la que se recibirán las pruebas ofrecidas por las partes, se rendirán los alegatos y se pronunciará la sentencia. Los fallos emitidos serán objeto de revisión por la Suprema Corte de Justicia.¹⁸[18][18].

Efectos de las sentencias

Sobre este punto, el numeral 2 del artículo 107 de la Constitución mexicana establece que los fallos proferidos en sede de amparo deben limitar sus efectos a las partes. De esta forma, la protección otorgada debe limitarse a la solución de la vulneración alegada. Por tanto, se proscribe la realización de declaraciones generales sobre la actuación que la generó.¹⁹[19][19].

La argumentación expuesta en los apartados anteriores de este escrito, permite concluir que el amparo o tutela contra decisiones judiciales no es una figura extraña o exótica en el derecho comparado. Importantes sistemas jurídicos como el alemán, el español y el mexicano, entre otros, consagran esta figura con la finalidad de otorgar mecanismos aptos para la protección efectiva de los derechos fundamentales, frente a las actuaciones de las autoridades jurisdiccionales que afecten su contenido y alcance.

Adicionalmente, debe concluirse que el recurso de amparo en el derecho comparado, en lo fundamental, responde a características similares:

- ¿ Se funda en un control difuso o concentrado, sobre las providencias emitidas en el curso de los procesos judiciales.
 - ¿ Se adelanta a instancia de la parte agraviada.
 - ¿ Opera en virtud de la violación de garantías fundamentales.
 - ¿ Tiene carácter subsidiario.
-

2.2. La acción de tutela contra providencias judiciales en Colombia

La tutela en contra de providencias judiciales tiene su propia *¿historia efectual¿*, desde la que es posible entender el contenido y el alcance de la figura. Tras veinte (20) años desde su aparición, pueden ser identificadas cuatro etapas de construcción de la acción de tutela contra providencias judiciales, así:

2.2.1. Primera etapa (etapa fundacional) 1991 - 1994. El origen de la figura y la jurisprudencia fundacional

La procedencia de la tutela contra sentencias fue establecida directamente en la Constitución Nacional de 1991, siendo luego vertida en el régimen legal. La norma de aplicación directa es el artículo 86 de la Carta Política, que en su inciso 1º prevé su existencia:

¿Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública¿.

La expresión *¿cualquier autoridad pública¿* implica la posibilidad del amparo por violaciones de los derechos fundamentales causadas por jueces y magistrados, en el sentido de que comprende *¿Aquellos servidores públicos llamados a ejercer, dentro del ordenamiento jurídico que define sus funciones o competencias, poder de mando o decisión, cuyas determinaciones, por tanto, afectan a los gobernados¿*[20][20]. Por la misma razón, las normas legales desarrollaron la figura, tal y como lo hicieron los artículo 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que fijaron las reglas sobre su caducidad y competencia, Decreto este expedido por la Comisión Especial Legislativa (conocida como Congresito) creada por la propia Asamblea Nacional Constituyente con el fin de legislar, durante un tiempo, sobre ciertas materias expresamente señaladas en la Constitución Nacional.

Con base en estas normas, sobrevino entonces el primer amparo en contra de una providencia judicial. Se trató de la Sentencia T-006 de 1992 de la Corte Constitucional, que revisó el caso de una acción de tutela propuesta en contra de una sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. De la acción de tutela conoció la Sala de Casación Civil, la que el 9 de diciembre de 1991 denegó la solicitud de amparo sin estudiar de fondo el asunto.

Seleccionado el fallo para revisión, la Corte Constitucional en decisión dividida, amparó el derecho fundamental al debido proceso, ordenando

devolver el expediente a la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se pronunciara de fondo.

Seis (6) meses después de la Sentencia T-006 de 1992, la Corte Constitucional, esta vez en sede de constitucionalidad, enfrentó nuevamente el asunto. En esta segunda ocasión, la Corte Constitucional, en decisión dividida y por medio de la Sentencia C-543 de 1992, declaró la inexecutable de los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 (reglamento de la acción de tutela). Sin embargo y de modo antitécnico, al final de la parte motiva del fallo, señaló que de todas maneras sí procedía la tutela contra providencias judiciales, en los casos de *¿actuaciones de hecho imputables al funcionario¿*, indicando que *¿...en hipótesis como estas, no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia¿*.²¹[21][21].

Si bien la Sentencia C-543 de 1992 había declarado formalmente la inexecutable de la tutela contra sentencias, la Corte Constitucional reiteró la regla según la cual, sí procede el amparo en los casos de *¿actuaciones de hecho imputables al funcionario¿*, y dentro de esta comprensión, emitió la Sentencia T-079 de 1993²²[22][22] que es la primera tutela contra providencias judiciales proferida después del fallo de inexecutable.

2.2.2. Segunda etapa (1994-1996) - Primera formulación dogmática. La teoría de los cuatro defectos. La Sentencia T-231 de 1994.

La primera etapa de aplicación de la vía de hecho judicial termina en 1994, cuando es proferida la Sentencia T-231 de 1994, que además de conceder un amparo, hace la primera presentación dogmática de la vía de hecho, implementando lo que posteriormente la Sentencia T-1017 de 1999 llamaría la *¿teoría de los defectos¿*²³[23][23].

Los hechos del caso estaban relacionados con la situación de un ciudadano que promovió proceso ordinario civil en contra de una compañía de seguros, solicitando la declaratoria de incumplimiento de un contrato de seguro, y la consecuente condena al pago de una suma de dinero en dólares, más los perjuicios moratorios causados. El 18 de diciembre de 1982, el Juzgado 16 Civil del Circuito de Bogotá, declaró el incumplimiento de las obligaciones contractuales y condenó a la Entidad aseguradora, al pago de la indemnización y de los perjuicios moratorios solicitados. Apelada la sentencia, la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá confirmó la decisión, en segunda instancia. Se

interpuso el recurso extraordinario de casación ante la Sala Civil de la Corte Suprema de justicia y la sentencia no fue casada.

La compañía aseguradora propuso acción de tutela en contra de las providencias, siéndole concedido parcialmente el amparo por violación del debido proceso. Llevado el caso a la Corte Constitucional, en sede de revisión, esta examinó los elementos dogmáticos de la vía de hecho, censurando el comportamiento de los jueces que malversan su competencia con actuaciones *ultra o extra vires* de su titular (desviación de competencia). Al resolver de fondo, la Corte sostuvo que *¿la decisión judicial, de acuerdo con los criterios expuestos en esta sentencia, configuraba una vía de hecho. Finalmente, la desviación judicial revestía extremada gravedad y violaba derechos fundamentales de la actora?*²⁴[24][24].

La cuestión central es que esta sentencia hizo la primera formulación dogmática de la vía de hecho, al enunciar la teoría de los defectos, que sería desarrollada y perfeccionada por la jurisprudencia posterior, que dispone la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, en los casos de configuración de (i) defecto sustantivo, (ii) defecto orgánico, (iii) defecto procedimental y (iv) defecto fáctico.

2.2.3. Tercera etapa (1996-2005) ¿ Redesccripción de la teoría de los defectos. Los test para vías de hecho. Las Sentencias T-1017 de 1999 y C-666 de 1996.

Un nuevo momento de la vía de hecho tiene lugar con la expedición de la Sentencia T-1017 de 1999, en la que la Corte Constitucional, redescrive los cuatro (4) defectos ya enumerados, y los enuncia a la manera de un *test* para la vía de hecho. De esta manera, la Corte Constitucional habló de la existencia del ¿test estricto para la vía de hecho, así: ¿La jurisprudencia ha establecido un estricto test para definir si una determinada decisión judicial adquiere el carácter de vía de hecho. Al respecto, la Corte ha indicado que una decisión judicial podrá ser impugnada a través de la tutela cuando se presenten, de manera ostensible, uno de los siguientes cuatro defectos: (1) defecto sustantivo; (2) defecto fáctico; (3) defecto orgánico; y, (4) defecto procesal¿²⁵[25][25]

Se planteó también la existencia de un ¿*test débil*¿, en los casos de decisión inhibitoria por parte de los jueces. Se señaló que *¿En estos casos, el test para identificar si la decisión constituye una verdadera vía de hecho resulta distinto y, evidentemente, menos estricto. En efecto, (...) para que una decisión judicial inhibitoria sea considerada una vía de hecho, basta con que se demuestre que el juez tenía dentro del ordenamiento jurídico una oportunidad clara y objetiva de proferir sentencia de fondo.*

En estas circunstancias, se configura una vulneración del derecho al debido proceso de las partes que han sometido su disputa a la decisión judicial [26][26].

2.2.4. Cuarta etapa (2005 en adelante). Segunda formulación dogmática de la vía de hecho. La Sentencia C-590 de 2005. Causales de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias judiciales.

El punto es que a partir del año 2003, la Corte Constitucional, en el interés de perfeccionar el marco teórico-normativo de la tutela contra sentencias y en especial, intentando aminorar las características de *¿arbitrariedad¿* o *¿grosería¿*, comenzó a redescubrir la teoría de los defectos de la vía de hecho, mediante las *¿causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales¿*, en un intento de *¿redefinición dogmática¿*. El anuncio doctrinal fue hecho en la Sentencia T-441 de 2003, al revisar un fallo que negaba el amparo a una madre que impugnaba el mantenimiento de la patria potestad de un padre señalado de cometer abusos sexuales sobre sus hijas menores.

En esta tarea se ha reemplazado el uso conceptual de la expresión ¿vía de hecho¿ por la de ¿causales genéricas de procedibilidad¿. Lo anterior ha sido inducido por la urgencia de una comprensión diferente del procedimiento de tutela (¿)¿ [27][27]. Así y en la perspectiva del ensanchamiento conceptual señalado y el nuevo tratamiento lingüístico de la figura, fue expedida por la Corte Constitucional la Sentencia C-590 de 2005, que contiene el *¿estado del arte¿* actual en materia de tutela contra providencias judiciales.

2.3. Situación actual. ¿Estado del arte¿ de la Acción de Tutela contra de providencias judiciales.

El balance final de la figura está contenido en la referida Sentencia C-590 de 2005, que contiene las reglas aplicables. Allí se hizo depender el amparo del cumplimiento de *¿ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad¿*, para lo cual se diferenció entre *¿unos de carácter general, que habilitan la interposición de la tutela, y otros de carácter específico, que tocan con la procedencia misma del amparo una vez interpuesto¿* [28][28]. La Corte diferenció entonces, entre los requisitos generales de procedibilidad de la tutela en contra de providencias judiciales, y los requisitos o causales especiales de procedibilidad de la siguiente manera:

2.3.1. Requisitos o causales generales de procedibilidad de la tutela contra providencias.

Los requisitos o causales generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, que aquí simplemente se enumeran, son los siguientes:

- ¿ Que la cuestión que se discute, sea de evidente relevancia constitucional.
- ¿ Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial.
- ¿ Que se cumpla el requisito de la inmediatez.
- ¿ Que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se imponga.
- ¿ Que la parte accionante identifique los hechos que generaron la vulneración, los derechos vulnerados y que hubiese alegado tales violaciones durante el proceso.
- ¿ Que la acción no se interponga en contra de sentencias de tutela.

2.3.2. Requisitos o causales especiales de procedibilidad de la tutela contra providencias.

Los requisitos o causales especiales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, que aquí simplemente se enumeran, son los siguientes:

- ¿ El defecto orgánico.
- ¿ El defecto procedimental absoluto.
- ¿ El defecto fáctico.
- ¿ El defecto material o sustantivo.
- ¿ El error inducido.
- ¿ La decisión judicial sin motivación.
- ¿ El desconocimiento del precedente.
- ¿ La violación directa de la Constitución.

Este esfuerzo de la Corte Constitucional ha ganado espacio entre los operadores jurídicos. Sin embargo, el uso de la nueva expresión de *¿causales genéricas de procedibilidad¿* ha chocado con los hábitos lingüísticos de los ciudadanos, los abogados y de la propia Corte Constitucional, quienes continúan, en no pocas oportunidades, la denominación *¿vía de hecho¿* para referirse a las razones por las cuales procede una acción de tutela contra providencias judiciales. Las razones de esta persistencia en el uso de las expresiones son muy obvias, y están relacionadas con las leyes de economía del lenguaje que operan entre los hablantes y por el largo período en que estuvo vigente la denominada *¿vía de hecho¿*.

2.3.3. Los hechos problemáticos de la tutela contra providencias judiciales. El *¿choque de trenes¿* y la resistencia a la acción

El hecho concreto es que se sigue presentando el denominado *¿choque de trenes¿* entre los órganos de cierre, a pesar de los esfuerzos de la Corte Constitucional por realizar la *¿reconfiguración dogmática¿* y disminuir la tensión con la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado y viceversa.

La situación es de tensión. De un lado se ubican las sentencias de tutela de la Corte Constitucional, que como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, declara la existencia de *¿vías de hecho¿* en algunas de las sentencias de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, que a su vez, son los órganos de cierre de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, respectivamente.

La Corte Constitucional dispone que, las otras Altas Cortes deben dictar una sentencia de reemplazo, sometida a los argumentos que hayan sido usados en la decisión de tutela. La respuesta de las otras Cortes, es la de rechazar la orden y en sentido contrario, tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado, proceden a dictar autos de Sala Plena, por los cuales declaran que *¿en defensa de la Constitución¿*, rechazan la orden y mantienen la de cisión inicialmente tomada, ello es, ignoran el fallo de tutela.

A continuación se redesciben los argumentos de procedencia de la tutela contra providencias, en respuesta a la negativa de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

¿ Respecto del argumento de la ausencia de jerarquías entre Altas Cortes y del hecho eventual de ser cada una de ellas un órgano de cierre en su respectiva jurisdicción.

Para la Corte Constitucional, el problema de la tutela contra sentencias no es una cuestión de jerarquías entre Cortes, sino de competencias asignadas por la Constitución.

La Constitución Nacional le encomendó a la Corte Constitucional dos (2) tareas básicas: (i) la de la defensa de la Constitución, y (ii) la de ser el órgano de cierre en materia constitucional. En este sentido, las discusiones que tienen que ver con la acción de tutela y la defensa de los derechos fundamentales, se cierran en la Corte Constitucional y no en otra Corte o Tribunal, pues su materia no es ordinaria (penal, laboral, civil, agraria, familia, comercial), disciplinaria o administrativa, sino constitucional. Adicionalmente, la Corte Constitucional señala que no acontece suplantación alguna de la función judicial, sino simplemente, una intervención *¿para garantizar, de manera residual y subsidiaria, en los procesos ordinarios y contenciosos administrativos, la aplicación de los derechos fundamentales, cuyo intérprete supremo, por expresa disposición de la Constitución, es la Corte Constitucional¿*. En este sentido, la orden de revocar la decisión del juez ordinario, disciplinario o contencioso administrativo no es ninguna invasión funcional, sino *¿una simple consecuencia del nuevo modelo en el cual la norma que tiene primacía es la Constitución¿*29[29][29].

Se trata entonces de la primacía de la Constitución Nacional y no de un tema relacionado con la superioridad de una Corte u otra.

¿ Respecto del argumento de existencia de cosa juzgada en las sentencias de los jueces ordinarios, disciplinarios y administrativos.

Para la Corte Constitucional, el valor e importancia de la cosa juzgada es innegable. Ella cumpliría una función negativa, consistente en impedir que se falle nuevamente lo resuelto, así como una función positiva, por la que se dota de seguridad a las relaciones y al ordenamiento jurídico. Sin embargo, *¿es claro que esa figura no puede ser absoluta, pues puede entrar a veces en colisión con la justicia material del caso concreto?*^{30[30][30]}, que es justamente lo que acontece en la vía de hecho, evento en el cual, la decisión tomada por el juez ordinario, aunque formalmente válida aún después de la totalidad del debate probatorio, es materialmente inválida, en la medida en que constituye una violación de los derechos constitucionales fundamentales.

El respeto a los derechos constitucionales fundamentales debe primar sobre el concepto genérico de la cosa juzgada. Ahora bien, hay que buscar el equilibrio entre la cosa juzgada y la acción de tutela y como se mencionará más adelante, la Corte Constitucional ha fijado como causal genérica de procedibilidad, la inmediatez de la acción de tutela y este Proyecto de Reforma Constitucional consagra una caducidad constitucional, lo cual está a tono respecto del aprecio por la cosa juzgada.

¿ Respecto de la aplicación del principio de autonomía por parte de los jueces de la Corte de Casación.

Este punto ya ha sido ventilado sucesivamente por la jurisprudencia constitucional, que al respecto ha fijado una muy precisa regla, aplicable a la disputa entre las Cortes por la *¿vía de hecho?*. Así, ha señalado la Corporación, que *¿los jueces son independientes y autónomos. Su independencia es para aplicar las normas, no para dejar de aplicar la Constitución?*^{31[31][31]}.

Adicionalmente es preciso señalar, que este, como todos los principios, no es absoluto, sino que es objeto de ponderación, dentro de las tensiones que se presentan con otros principios. En este sentido, también se ha agregado, que son límites del principio de autonomía funcional, el principio democrático, que obliga a los jueces a aplicar el derecho vigente, incluido obviamente, el derecho constitucional; el principio de igualdad, que obliga a los jueces, a someterse a su propia jurisprudencia y a la jurisprudencia constitucional, a efectos de preservar sobre todo, la igualdad de trato jurídico; y finalmente, el derecho de

acceso a la administración de justicia, que da lugar no solo a un fallo, sino sobre todo, a un fallo justo, es decir, un fallo que respete los derechos constitucionales fundamentales.

¿ Respecto del argumento del ejercicio de la independencia funcional de los jueces y más precisamente, de cada una de las Salas de Casación.

De acuerdo con los jueces de casación, el ejercicio de la función en cada una de sus especialidades, entraña la independencia funcional, es decir, que ningún otro despacho, poder o funcionario, puede tener injerencia en el contenido de la decisión que se adopta, ni siquiera, otra Sala de Casación distinta a la que falla, mucho menos, la Corte Constitucional.

Sobre el punto, la Corte Constitucional señala, que esa independencia funcional no debe entenderse como solipsismo funcional. Las decisiones de los jueces, aún de los jueces de los órganos límites, como lo son los jueces de casación, deben entenderse *¿en el marco de la realización de los fines estatales inherentes a la jurisdicción y, en especial, de cara al cumplimiento de su deber de garantizar la efectividad de los derechos a todas las personas¿* 32[32][32]. De no ser así, se insiste, la independencia funcional conduciría a verdaderos feudos decisionales, alejados del carácter normativo de la Constitución y simplemente apegados a la nuda legalidad, que aunque correcta, es en los momentos actuales de globalización del derecho, además de contra - fáctica, simplemente parcial, confrontada con la propia Constitución y los tratados públicos.

¿ Respecto del argumento de la *¿defensa de la Constitución¿*.

En cada uno de los autos de Sala Plena, emanados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, por medio de los cuales informan que no van a cumplir las sentencias de la Corte Constitucional, se señala perentoriamente, que dicha medida se toma *¿en defensa de la Constitución¿*.

En términos constitucionales, la defensa de la Constitución le fue encomendada básicamente a dos (2) personas: a los ciudadanos, como un derecho fundamental, contenido en el numeral 6 del artículo 40 de la Carta, donde se señala que se ejercen los derechos políticos, al *¿6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley¿*; y a la Corte Constitucional, como se dispone en el encabezamiento del artículo 241 de la Carta, donde se precisa, que *¿A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución¿*.

Ahora bien, si se atiende al contenido de dichos mandatos, se observa que la acción de tutela es justamente una de las acciones encaminadas a la defensa de la Constitución Política, de donde se concluye inevitablemente, que las

sentencias proferidas en virtud de su ejercicio, son el cumplimiento de sus mandatos y que en sentido contrario, la contumacia en el cumplimiento de dichos fallos es violatorio de la propia Constitución Nacional. Obvio es concluir que no se defiende una Constitución desatendiendo sus preceptos.

No se defiende la Constitución, ignorando la existencia de fallos proferidos por la Corte Constitucional, institución a la que se le ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

2.4. Propuestas de la Reforma Constitucional en tutela contra providencias judiciales

La propuesta incorporada en este Proyecto de Acto Legislativo, en relación con la reglamentación que desde la Constitución Nacional debe hacerse a la acción de tutela, abarca un importante número de propuestas, que van desde aspectos de titularidad del derecho de postulación hasta los factores de competencia tratándose de tutelas contra sentencias de Tribunales Superiores, Tribunales Administrativos, Tribunales de Arbitramento y Altas Cortes.

2.4.1. Derecho de postulación en abogados para la interposición de la acción de tutela contra providencias judiciales y arbitrales.

Por regla general y de conformidad con lo establecido en la actual Constitución, quien pretenda la protección de un derecho fundamental a través de la acción de tutela, no requiere de la intervención o asistencia obligatoria de un abogado para tener acceso a la Administración de Justicia, y dicha regla general en materia de tutela, no pretende ser cambiada, sino excepcionada para cuando se trate de tutelas contra providencias judiciales.

Esta regla general ha resultado inconveniente frente a ciertos casos como la tutela contra providencias judiciales, en donde se requiere de conocimientos técnicos especializados en materia de derecho dado que, el sustrato mismo de la acción en estos eventos, conlleva necesariamente a analizar y sustentar las *¿causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales?* (antes teoría de la *¿vía de hecho?*) contenida en la providencia judicial que es objeto de ataque en sede de tutela, es decir, se requiere de un profesional idóneo que, con el deber de diligencia que le asiste, asuma la representación de la persona cuyos derechos fundamentales le han sido vulnerados por una vía de hecho judicial, entendiendo esta, como una decisión contraria al ordenamiento mismo.

Adicionalmente, requerir la intervención obligatoria de un abogado garantiza que la acción de tutela promovida contra providencias judiciales se encuentra investida de un mayor grado de seriedad y sustento, evitando así, la práctica reiterada de promover acciones de tutela bajo la falsa creencia de ser esta un último recurso (tercera, cuarta y quinta instancias) o constituirse como

un mecanismo por medio del cual se pueden dejar sin efectos las providencias judiciales contrarias a los intereses de alguna de las partes, aun cuando la jurisprudencia ha sido enfática y reiterativa en que la acción de amparo no obra como una instancia adicional a las existentes para cada caso.

En efecto, hoy en día, la tutela contra providencias judiciales se ha visto muchas veces desdibujada debido a la falta de tecnicismo jurídico y a la errónea creencia de constituir un mecanismo para controvertir las decisiones contrarias a los intereses de las partes, motivo por el cual, la intervención obligatoria de un abogado en estos casos dota de mesura y seriedad las actuaciones, pues recordemos que además de ser un profesional idóneo para el desarrollo de dicha tarea, su actuación puede ser objeto de investigación y juzgamiento al estar sometido a un régimen disciplinario especial lo cual conlleva a evitar que se inicien acciones temerarias (abuso desmedido e irracional del recurso judicial)³³[33][33] y carentes de fundamento, o por lo menos a reducir de manera significativa, la interposición de acciones de tutela sin fundamento o razonabilidad alguna, incluso, podría decirse, que la obligación de concurrir a través de abogado al ejercicio de esta acción, cuando se pretenda controvertir una decisión judicial, es un elemento protector del ciudadano, en la medida en que, su abogado deberá estar seguro de que hay alguna esperanza razonable de obtener un fallo favorable, pues de pensar lo contrario, debería abstenerse de presentarla, habida cuenta de que podría terminar siendo investigado y sancionado por la interposición temeraria o arbitraria de este importante instrumento de defensa de los derechos constitucionales fundamentales.

Adicionalmente, las vivencias prácticas del ejercicio de la profesión, y de ello puede dar fe cualquiera que haya ejercido como abogado litigante, evidencian que la realidad es que, tratándose de tutelas contra providencias judiciales, estas -las tutelas- son elaboradas por abogados y firmadas por sus clientes, con el fin de evadir o blindarse frente a cualquier investigación o sanción disciplinaria. En el futuro, el abogado deberá revelar su identidad (no podrá ocultarse bajo la firma de su cliente) y someterse a las reglas propias del ejercicio de la profesión, entre ellas, las relativas a las sanciones en caso de proceder de manera indebida, manifiestamente irracional o abiertamente temeraria.

Al respecto, la doctrina nacional ha afirmado lo siguiente:

¿Las tutelas contra providencias judiciales deberían requerir de abogado (¿). Esto es importante pues evitaría la proliferación de tutelas injustificadas, ya que los jueces podrían imponer sanciones a los abogados que abusen de esta acción judicial. Y no

puede considerarse que este requisito implique un obstáculo al acceso a la justicia, pues si el demandante ya se valió de un abogado en el proceso original, no es desproporcionado exigirle que también recurra a un abogado para presentar la tutela. ¿34[34][34].

Igualmente, ha acontecido en la práctica, aun de buena fe, que los ciudadanos propongan la acción como si fuera otro recurso dentro del proceso que ya ha terminado, o que sea propuesta esta acción sin fundamento alguno. La presencia del abogado al ejercer la acción, seguramente, reduciría los márgenes de temeridad de la acción, pues al abogado sí puede exigírsele, que no use la acción como una ¿tercera, cuarta o quinta instancias; y que la use tan solo en los eventos en que se configuren claramente las causales de procedibilidad. Allí, el buen juicio, la experiencia y la ilustración propia de un abogado, resultan muy convenientes.

Es claro que la medida expuesta conduce a la racionalización en el ejercicio de la tutela contra decisiones judiciales, cuestión que se extiende al ejercicio del amparo constitucional respecto de las providencias emitidas por los órganos de cierre de las Jurisdicciones Ordinaria y Contencioso Administrativa.

En principio, la intervención de un profesional del derecho en el desarrollo de la acción contemplada en el artículo 86 de la Constitución, conducirá a que la misma se funde en un análisis ponderado del caso y a que la argumentación en que se sustenta encuentre asidero en argumentos jurídicos de peso. Por tanto, la mayoría de las solicitudes insaturadas contra providencias judiciales, se fundarán en motivos que no resulten vanales o fútiles. Los conocimientos legales inmersos, podrán conllevar a la correcta aplicación de la dogmática que rodea la protección constitucional de los derechos fundamentales consagrados a favor de los ciudadanos.

Finalmente es importante advertir que no se requerirá de abogado, *¿cuando en el proceso judicial respectivo no haya sido obligatoria la postulación a través de abogado¿*, pues en dicho evento no resulta lógico exigir apoderado para la tutela cuando en el proceso judicial en donde se dio la violación, la parte litigó sin intervención de apoderado.

La reforma que se propone al artículo 86 es del siguiente tenor:

¿Artículo 86. (¿)

La acción de tutela contra providencias judiciales y arbitrales, (¿). Deberá interponerse mediante abogado, salvo cuando en el proceso judicial respectivo no haya sido obligatoria la postulación a través de abogado.

(¿)¿.

En la Mesa de Justicia del 13 al 15 de septiembre de 2010, el Defensor del Pueblo, doctor Vólmar Pérez Ortiz manifestó estar de acuerdo con la propuesta de exigir abogado para la interposición de acciones de tutela contra providencias judiciales, pero sugirió que dicho requisito no se exigiera cuando en el respectivo proceso judicial no se hubiese exigido la concurrencia a través de apoderado, recomendación que como se advierte de la lectura del texto propuesto por el Gobierno Nacional fue acogida en su integridad. En idéntico sentido se expresó el H. Senador Carlos Alberto Baena López vocero del partido MIRA.

Igualmente, el doctor Hernando Uribe Vargas Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad San Buenaventura, el doctor José Alejandro Bonivento Fernández, Presidente de la Comisión de Expertos de Reforma Constitucional a la Justicia del año 2008, y el doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, ex Presidente de la Corte Constitucional y Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, manifestaron estar de acuerdo con que se exija la postulación a través de abogado cuando se trate de tutela contra providencias judiciales.

2.4.2 . Término de caducidad de treinta (30) días para la interposición de la acción de tutela contra providencias judiciales y providencias arbitrales.

El establecimiento de un término de caducidad para la interposición de acciones de tutela contra providencias judiciales y arbitrales requiere de disposición de reforma constitucional, habida cuenta de que, el actual artículo 86 de la Carta Política, tiene como regla general, la interposición de la acción en *¿todo momento¿*.

Los esfuerzos por limitar con un término de caducidad expresamente consagrado en un ordenamiento jurídico han resultado infructuosos. El Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, pretendió en su artículo 11, establecer un término de caducidad de dos (2) meses para la interposición de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Como anteriormente se mencionó, ese término fue declarado inexecutable en la Sentencia C ¿ 543 de 199235[35][35], bajo la tesis de que la Constitución permitía su interposición en *¿todo momento¿* y que ese *¿todo momento¿* era contrario a un término de caducidad de la acción. En otras palabras, la acción de tutela gozaba del privilegio de la intemporalidad.

Posteriormente, la Corte Constitucional, ha pretendido morigerar esta intemporalidad a través del desarrollo de la inmediatez (requisito general de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales). Sin embargo, es una

valoración, caso a caso, que no disipa los riesgos de inseguridad jurídica frente a la cosa juzgada material y formal. El tiempo que en un caso parece concordante con la inmediatez, en otro caso resulta concordante con la desidia en la defensa de los derechos constitucionales fundamentales por parte del afectado. En un caso se tutela y en otro no.

La verdadera solución, en pro del establecimiento de reglas claras e igualitarias para los asociados, no es otra que la de establecer, un término de caducidad, vía reforma constitucional, para la interposición de acciones de tutela contra providencias judiciales, lo cual, como más adelante se señala, no es ajeno al derecho comparado, en donde también hubo preocupaciones por la cosa juzgada y la seguridad jurídica y la forma como estas debían convivir con una acción de amparo constitucional que salvaguarde los derechos constitucionales violados, incluso por decisiones de los jueces y magistrados (providencias judiciales).

El amparo contra decisiones judiciales en el sistema alemán, cuenta con un plazo de caducidad equivalente a un (1) mes. Este plazo tiene como finalidad evitar que la tutela tenga efectos perjudiciales sobre la cosa juzgada y, por ende, sobre la seguridad jurídica. En España el plazo para interponer el recurso de amparo es de treinta (30) días, a partir de la notificación de la resolución judicial.

La tutela contra sentencias debe tener un término de caducidad como cualquier tipo de acción. Vencido ese término, la sentencia queda en firme por más que no tenga el mínimo de justicia material. De esta forma se evita que la tutela afecte la cosa juzgada, pues simplemente se entiende que, como lo dice la doctrina española, toda decisión que ponga fin a un proceso no hace a cosa juzgada hasta que no haya transcurrido el plazo para interponer el recurso de amparo.³⁶[36][36]

En consecuencia, la reforma incluye el establecimiento de un término de caducidad de treinta (30) días contados a partir de la ejecutoria de la providencia (judicial o arbitral) contra la cual se promueve la tutela, término que en la actual regulación no se encuentra establecido, por lo que es necesario definirlo con claridad a fin de garantizar la seguridad jurídica que debe rodear a toda decisión judicial.

Con el señalamiento de un término de caducidad se evitará que sentencias judiciales y demás providencia que se encuentren ejecutoriadas, después de mucho tiempo, sean cuestionadas a través de la acción de tutela, atentando contra la estabilidad jurídica. El establecimiento de un término de caducidad va a garantizar, no sólo un uso racional de

la acción de tutela, sino también la inmediatez en su ejercicio y el respeto por la seguridad y estabilidad de las decisiones judiciales, lo cual creemos es un propósito común.

En consecuencia, una vez haya transcurrido el plazo enunciado en el párrafo anterior, las decisiones adoptadas por los jueces en el curso del proceso serán inmodificables, mediante el ejercicio de la acción de tutela. Esto favorece el principio de cosa juzgada y seguridad jurídica, cuestión que es reconocida por la doctrina nacional como se expone a continuación:

¿La tutela contra sentencias debe tener un término de caducidad como cualquier otra acción judicial. Vencido ese término la sentencia queda en firme por más de que no tenga el mínimo de justicia material. De esa manera se evita que la tutela afecte la cosa juzgada, pues simplemente se entiende que, como lo dice la doctrina española, toda decisión que ponga fin a un proceso no hace tránsito a cosa juzgada hasta que no haya transcurrido el plazo para interponer el recurso de amparo.¿37[37][37].

Adicionalmente debe recalcar que la figura de la caducidad, en relación con el ejercicio del recurso de amparo contra decisiones judiciales, ha sido implementada en el derecho comparado como un mecanismo apto para salvaguardar la seguridad jurídica y lograr la racionalización en el ejercicio de la acción constitucional bajo examen. De esta forma se evita que la tutela contra una determinación jurisdiccional sea ejercida en cualquier tiempo, poniendo en vilo situaciones consolidadas. Sobre este punto, pueden tomarse como ejemplo los ordenamientos alemán^{38[38][38]} y español^{39[39][39]}.

La reforma que se propone al artículo 86 es del siguiente tenor:

¿Artículo 86. (¿)

La acción de tutela contra providencias judiciales y arbitrales, deberá interponerse dentro del término de treinta días contados a partir del día siguiente al de su ejecutoria, so pena de su caducidad. (¿).

(¿)¿.

En la Mesa de Justicia del 13 al 15 de septiembre de 2010, el Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado y el doctor José Alejandro Bonivento Fernández, ex Presidente de la Comisión de Reforma a la Justicia del año 2008, manifestaron estar de acuerdo con la consagración de un término de caducidad para la interposición de acciones de tutela contra providencias judiciales, aunque propusieron que el término se extendiera a dos (2) meses. Esta propuesta también fue apoyada por el H. Senador Carlos

Alberto Baena López vocero del partido MIRA, aunque solicitó que se fijara un término superior.

Igualmente, el doctor Jesús Hernando Álvarez Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre estuvo de acuerdo, pero recomendó extenderlo a tres (3) meses.

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, doctor Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo, el doctor Marco Gerardo Monroy ex Presidente de la Corte Constitucional y Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y doctor Alberto Echavarría Saldarriaga, vocero del Consejo Gremial Nacional y de la Cámara de Servicios Legales de la ANDI, apoyaron también la propuesta, así como el término de caducidad de un (1) mes.

2.4.3. Superior jerárquico como competente para el conocimiento de las acciones de tutela contra providencias judiciales

Con esta reforma se pretende evitar que un juez de inferior jerarquía invalide o anule la actuación surtida por un juez de mayor rango jerárquico o funcional, pues tal circunstancia no tiene sentido y sustento en un régimen jurídico como el nuestro en donde la estructura de la rama judicial se edifica a partir de relaciones de jerarquía, superioridades funcionales o rangos, siendo una cadena ascendente en donde las decisiones adoptadas pueden, de conformidad con los principios constitucionales y los desarrollos legales, ser revisadas, revocadas y modificadas por los funcionarios que se encuentren en rango superior jerárquico, pero no en rango inferior. Representa un contrasentido que siquiera exista la posibilidad de que un juez inferior, cuestione decisiones de superiores jerárquicos.

De la misma manera y no menos importante, el otro objetivo es que se preserve la especialidad, o incluso se estreche la especialidad, al momento de resolver tutelas contra providencias judiciales. Las reglas de competencia en el superior jerárquico garantizan que la tutela sea resuelta por un funcionario igual o más especializado que el que profirió la providencia objeto del amparo constitucional y obviamente, que nunca un inferior declare la procedencia de la tutela contra la providencia de algún superior, como ya se indicó.

No obstante existe una reglamentación sobre el particular contenida en el Decreto 1382 de 2000, en donde se establece la competencia del superior jerárquico en estos casos, es de anotar que resulta conveniente elevar a rango constitucional esta norma, pues de conformidad con la consagración constitucional actual y en eventual inaplicación del citado Decreto (por ejemplo, Corte Constitucional auto Exp. ICC ¿ 118 del 26 de septiembre de 2000 M.P. Dr. Alfredo Tulio Beltrán Sierra y Corte Constitucional Auto 071 Exp. ICC ¿ 135 del 27 de febrero de 2001 M.P. Dr. Manuel José Cepeda), la acción de tutela podría promoverse ante cualquier juez sin

consideración a su jerarquía, como durante muchos años ocurrió. Ello hace necesario establecer para el caso de la tutela contra providencias judiciales, un principio de rango constitucional que garantice la observancia sobre las reglas de jerarquía judicial y juez natural, es decir, que establezca con claridad que las acciones de tutela promovidas contra providencias judiciales serán conocidas por el superior jerárquico, garantizando así la seguridad jurídica y la mayor estabilidad de las normas pertinentes en la materia, impidiendo que una nueva norma de carácter legal o reglamentaria, derogue eventualmente la normatividad existente (Decreto 1382 de 2000) y tenga lugar la posibilidad de que el juez inferior conozca y decida las acciones de tutela contra las decisiones de sus superiores.

Por esta razón, se prevé en el proyecto de acto legislativo que:

¿Artículo 86. (¿)

La acción de tutela contra providencias judiciales, sean autos o sentencias, deberá presentarse ante el superior funcional del accionado. (¿).

(¿)¿.

Lo anterior tiene aplicación para todos los fallos judiciales, salvo para los provenientes de las Altas Cortes (Corte Suprema de Justicia o Consejo de Estado) quienes no tienen superior funcional, propiamente dicho. Para ellos, se prevé en el Proyecto otras particulares reglas de competencia para conocer de tutelas contra sus fallos, como más adelante se explica.

En la Mesa de Justicia del 13 al 15 de septiembre de 2010, el Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, manifestó estar de acuerdo con que la regla general para el conocimiento de acciones de tutela contra fallos judiciales, debe recaer ante el superior jerárquico funcional de quien profiere la decisión. Esta propuesta también fue apoyada por el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad San Buenaventura, doctor Hernando Uribe.

2.4.4. Efecto suspensivo en la apelación del fallo de tutela de primera instancia

La consagración del efecto suspensivo del fallo de tutela de primera instancia que declara ineficaz una decisión judicial va a permitir que mientras se surta la segunda instancia de la acción de tutela, dicho fallo de tutela no sea cumplido, es decir, solamente hasta que se resuelva la apelación o impugnación, la sentencia recurrida deberá ser cumplida.

En otras palabras, se pretende que sólo se cumplan aquellas decisiones de tutela contra providencias judiciales que han quedado debidamente ejecutoriadas y, como consecuencia, aquellos fallos que han sido impugnados y no se encuentran ejecutoriados no serán cumplidos hasta tanto no se resuelva el recurso.

Esta disposición tiene por objeto evitar que ocurran ciertas situaciones que se presentan en la actualidad, en donde se adoptan decisiones de tutela en primera instancia que invalidan, anulan o dejan sin efectos providencias judiciales y, no obstante haberse impugnado tal decisión y estando aún pendiente por resolución definitiva por parte del superior jerárquico, el fallo de primera instancia debe ser cumplido sin perjuicio de su eventual y posterior revocatoria.

Esta norma pretende garantizar el principio de economía procesal y evitar el desgaste administrativo y judicial que implica cumplir con una sentencia de tutela que posteriormente puede ser revocada por el superior, con lo cual el trámite surtido, en cumplimiento del fallo de primera instancia queda sin efectos, habiéndose generado un evitable e innecesario desgaste en la administración de justicia. Lo que resulta lógico y concordante con el principio de economía procesal, es que los fallos de tutela contra providencias judiciales, sólo se cumplan una vez quede debidamente ejecutoriada la decisión.

Ahora bien, es importante aclarar que esta disposición sólo es aplicable para los casos de tutela contra providencias judiciales, pues en los restantes caso de tutela, el fallo de primera instancia seguirá la norma general y deberá cumplirse de forma inmediata, surtiéndose la impugnación en este caso en el efecto devolutivo, es decir, no se suspende el cumplimiento del fallo.

La razón por la cual, la regulación del efecto en que debe surtirse la apelación de un fallo de tutela de primera instancia es del resorte constitucional, estriba en que la actual Constitución establece, como regla única, la impugnación o apelación del fallo de tutela, en el sentido de que *¿El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente¿*. Así las cosas, solo mediante reforma constitucional podría preverse un efecto suspensivo como el que se pretende en los casos de tutelas de primera instancia que declaren ineficaces fallos judiciales.

La situación actual hace que el juez competente profiera un fallo, que deba proceder a proferir otro por orden de un juez de tutela de primera instancia y eventualmente, deba proferir otro en igual sentido que el inicialmente emitido, en caso de que la tutela sea revocada en segunda instancia. Esta situación, no resulta comprensible, desde la óptica de las más elementales reglas de seriedad y economía procesal.

Por esta razón, se prevé en el proyecto de acto legislativo que:

¿Artículo 86. (¿)

(¿) La impugnación del fallo de tutela de primera instancia, se concederá en el efecto suspensivo.

(¿)¿.

En la Mesa de Justicia del 13 al 15 de septiembre de 2010, el Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, manifestó estar de acuerdo con que se establezca la apelación en el efecto suspensivo frente al fallo de primera instancia en acciones de tutela contra providencias judiciales, sin embargo expresa, que deben excepcionarse casos relacionados con la salud o la protección al mínimo vital.

2.4.5. Acción de Tutela contra providencias proferidas por las Altas Cortes

La propuesta del Gobierno Nacional consistente en introducir alusiones especiales en relación con la procedencia de la tutela contra providencias judiciales y en especial contra providencias judiciales proferidas por las Altas Cortes, obviamente, como quedó reseñado en líneas precedentes, no implica una modificación al *¿estado del arte¿* en materia de tutela. La actual Constitución, en su artículo 86 permite la tutela contra providencias judiciales de toda Corporación al mencionar que este es un mecanismo consagrado para *¿la protección inmediata de¿* los *¿derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.¿*, lo cual obviamente abarca a las autoridades judiciales, como una *¿autoridad pública¿* más.

Ahora bien, la virtud de esta propuesta pretende generar un clima de seguridad jurídica respecto del tema. Incluida en la Constitución la expresa referencia a que este mecanismo es idóneo para controvertir decisiones judiciales de cualquier juez, tribunal o Alta Corte, ninguna autoridad judicial podrá en el futuro, como se ha hecho en el pasado y sigue haciéndose ahora, sostener que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe norma alguna que permita tutelar providencias judiciales o por lo menos providencias judiciales de las Altas Cortes.

El Gobierno Nacional, considera inapropiado y desproporcionado con el ciudadano, el hecho de que algunos jueces y magistrados sigan desconociendo la existencia de tutela contra providencias judiciales o que algunas Corporaciones judiciales se nieguen a cumplir las sentencias de tutela proferidas por la Corte Constitucional.

Las reformas de tipo procesal, por cierto necesarias y muy importantes para evitar el choque de trenes y prohijar el uso racional de la tutela contra providencias judiciales de las Altas Cortes, se explican a continuación:

El Proyecto de Acto Legislativo regula de manera expresa, adicionando al artículo 86 de la Constitución Política, la competencia y el procedimiento para el conocimiento y resolución de las acciones de tutela que se interpongan en

contra de una sentencia judicial proferida por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado.

Pese a que el artículo 86 de la Carta Política se encarga de la reglamentación de la acción de tutela, nada dice la norma respecto al procedimiento y trámite que deberá seguirse cuando dicha acción se encuentre dirigida contra sentencias proferidas por las Altas Cortes, las cuales son órganos de cierre en sus respectivas jurisdicciones y que, por tal razón, la procedencia y trámite que deberá surtirse ante la interposición de las tutelas en su contra, ha dado lugar a discusiones jurídicas llevando incluso, en ocasiones, a vulnerar o desconocer la seguridad jurídica de la que deben estar impregnadas las acciones de raigambre constitucional.

Entre las distintas posturas sobre el particular se ha expuesto, incluso, la improcedencia de las tutelas contra sentencias de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado. La anterior postura, pretende ser desterrada por completo en el presente Proyecto de Acto Legislativo puesto que consagra, expresamente, la procedencia de tal acción constitucional contra sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, lo cual se encuentra en plena concordancia con lo establecido en el inciso 1° del artículo 86 de la Carta Política cuyo texto versa: *¿Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (¿) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.¿.*

Tal como puede observarse, no hace la norma condicionamiento alguno sobre la autoridad cuya acción u omisión puede dar lugar a la interposición de una acción de tutela por parte de quien considera desconocidos sus derechos fundamentales. Por el contrario, dispone el texto constitucional que esta acción procederá contra cualquier autoridad pública, sin excluir a ninguna de ellas y de las que de esta manera y sin discusión, hacen parte la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Es menester señalar que la dificultad de unificar el criterio con relación a la procedencia o improcedencia de las tutelas contra sentencias de las Altas Cortes, así como frente al trámite que deberá seguirse ante la interposición de las mismas, no resulta inane ni injustificada ya que la estructura y jerarquía del poder judicial en nuestro país se encuentra estructurado de manera tal que, en las distintas jurisdicciones, los órganos de cierre sean tales, precisamente, por no tener superiores jerárquicos que puedan legítimamente, controvertir o anular las decisiones adoptadas y proferidas en ejercicio de su función jurisdiccional. La inexistencia de un superior jerárquico o funcional implica así, una particularidad en la determinación del juez competente, para efectos de

conocer y decidir sobre las acciones de tutelas dirigidas contra las sentencias de las Altas Cortes.

Como consecuencia de lo anterior, el Decreto 1382 de 2000 se ocupó del particular, consagrando que cuando las acciones de tutela se dirijan contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la respectiva Corporación que haya proferido la sentencia acusada, tendrá el conocimiento de la acción de tutela, ante lo cual será repartida esta a la Sala de Decisión, Sección o Subsección que el reglamento interno de cada Corporación haya dispuesto para tal fin.

El inciso 2° del numeral 2 del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, versa:

¿Artículo 1°. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

(¿)

2. Cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado. Si se dirige contra la Fiscalía General de la Nación, se repartirá al superior funcional del juez al que esté adscrito el fiscal.

Lo accionado contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de E stado o el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, será repartido a la misma corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, sección o subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 4° del presente decreto.

(¿)¿.

En aras de mantener incólume la seguridad jurídica, el proyecto pretende elevar a rango constitucional el trámite y juez competente para el conocimiento y decisión sobre las acciones de tutela contra las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, introduciendo cambios fundamentales al trámite de tutela y estructurando unas bases mucho más sólidas y adecuadas para proferir una decisión que conllevará, necesariamente, la revisión de la sentencia atacada bajo la óptica del juez constitucional.

Como consecuencia de lo anterior, las modificaciones y/o adiciones al artículo 86 de la Constitución Política sobre la acción de tutela contra sentencias del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia contenidas en el Proyecto que en esta oportunidad nos ocupa, son principalmente las siguientes:

2.4.5.1. Conocimiento por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado en única instancia

Las tutelas contra sentencias de una Sala de la Corte Suprema de Justicia o una Sección o Sala Plena del Consejo de Estado, serán conocidas y falladas por la Sala Plena de la respectiva Corporación y la decisión proferida por esta, lo será en única instancia.

Con esta disposición, se permite que miembros de la Corporación que pudieron no tener relación con la sentencia acusada, expresen sus argumentos a favor y en contra del tutelante (quienes adoptaron la decisión, obviamente estarán impedidos), permitiendo una discusión mucho más nutrida sobre los asuntos puestos en su conocimiento y, de esta forma, garantizando que los supuestos fácticos y jurídicos indicados por el demandante, serán objeto de debate y análisis entre los miembros de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, según sea el caso, sin que con esto se vulnere la jerarquía de que gozan estos tribunales en sus respectivas jurisdicciones, es decir, manteniendo los mismos como órganos de cierre.

Con lo anterior, se pretende evitar que en el futuro, se produzca un enfrentamiento entre las Altas Cortes, que por ser los máximos tribunales de cada jurisdicción, no tienen superior jerárquico, siendo por ende razonable que cada Corporación se ocupe de decidir en Sala Plena la tutela contra sus propias sentencias y no, que otra Corporación de igual rango o jerarquía pero perteneciente a otra jurisdicción, sea la encargada de examinar las decisiones de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, actuando como jueces de instancia en la tutela.

La propuesta de que sea en única instancia, obedece a que, de acuerdo con la actual regla constitucional inquebrantable de la doble instancia en las acciones de tutela, y la obligación prevista en el Decreto 1382 de 2000 de que sean tramitadas estas tutelas al interior de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, hacen que se establezca al interior de esas Corporaciones unas *¿superioridades funcionales horizontales¿*, en virtud de las cuales, por ejemplo, una tutela contra una providencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, debe ser interpuesta en primera instancia ante la Sala Laboral de la Corte Suprema y en segunda instancia ante la Sala Penal de la misma Corte. Esta situación, además de generar un desgaste innecesario, es francamente antieconómico en términos de derecho procesal.

Por esta razón, se prevé en el Proyecto de Acto Legislativo que:

¿Artículo 86. (¿)

La tutela contra providencias judiciales de una Sala de la Corte Suprema de Justicia, de una Sección del Consejo de Estado o de la Sala Plena del Consejo de Estado, deberá interponerse ante la Sala Plena de la respectiva Corporación, en única instancia (¿).

(i)¿.

En la Mesa de Justicia del 13 al 15 de septiembre de 2010, el Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, manifestó estar de acuerdo con que las tutelas contra providencias de las Altas Cortes, sean resueltas por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado. Esta propuesta también fue apoyada por el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad San Buenaventura, doctor Hernando Uribe, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, doctor Carlos Ignacio Jaramillo y la doctora Gloria Inés Quiceno Franco, Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Gran Colombia.

El doctor José Alejandro Bonivento Fernández ex Presidente de la Comisión de Reforma a la Justicia del año 2008, manifestó que se trataba de una propuesta interesante e invitó a la reflexión.

2.4.5.2. Término de treinta (30) días para fallar la tutela

Las tutelas contra sentencias de una Sala de la Corte Suprema de Justicia o una Sección o Sala Plena del Consejo de Estado, serán falladas en un término máximo de treinta (30) días, constituyendo una excepción al término máximo de diez (10) días en que, por virtud del artículo 86 de la Constitución Política, deben ser falladas todas las acciones de tutela.

Entonces, la ampliación del término referido no obedece a razones caprichosas, carentes de fundamento o que procuren una menor protección de los derechos fundamentales sino que, por el contrario, dicho término mayor para la decisión de estas tutelas, en los eventos en que se dirijan contra sentencias de las Altas Cortes, tiene en consideración, la dificultad que puede presentarse en la reunión de la Sala Plena de la respectiva Corporación y, otorga así, un término que si bien no hace inoperantes los derechos reclamados, se constituye como un límite razonable y no tan sólo un *¿término de papel¿* que materialmente se hace imposible o sumamente dificultoso cumplir.

Por esta razón, se prevé en el Proyecto de Acto Legislativo que:

¿Artículo 86. (¿)

La tutela contra providencias judiciales de una Sala de la Corte Suprema de Justicia, de una Sección del Consejo de Estado o de la Sala Plena del Consejo de Estado, deberá interponerse ante la Sala Plena de la respectiva Corporación, en única instancia y en ningún caso podrán transcurrir más de treinta días entre la solicitud de tutela y su resolución. (¿).

(i)¿.

En la Mesa de Justicia del 13 al 15 de septiembre de 2010, el Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, manifestó estar

de acuerdo con la propuesta de ampliar el término para fallar la acción de tutela en única instancia por parte de la Sala Plena de la Corte Suprema y del Consejo de Estado.

2.4.5.3. Revisión eventual y selectiva de los fallos de única instancia por parte de la Sala Plena de la Corte Constitucional y unificación de la interpretación en materia de derechos fundamentales

Con el propósito de lograr una unificación en materia de derechos fundamentales, prevé el Proyecto de Reforma la posibilidad de que las decisiones de única instancia, respecto de las tutelas contra las sentencias de las Altas Cortes adoptadas en cumplimiento de lo determinado en el propio artículo, es decir, por parte de las mismas Corporaciones que profieren la decisión acusada en la Sala Plena de las mismas, puedan ser revisadas por parte de la Sala Plena de la Corte Constitucional, tribunal este investido de la competencia para salvaguardar los mandatos de raigambre constitucional y que, por tal razón, juega un papel preponderante e indefectible en el análisis, la protección y el entendimiento mismo del alcance de los derechos fundamentales.

Para la eventual revisión de estas tutelas se establece que será competente la Sala Plena de la Corte Constitucional, y no una de sus Salas de Decisión teniendo en cuenta que, al tratarse de asuntos de la mayor relevancia, decididos por la Sala Plena de los órganos de cierre de las demás jurisdicciones, resulta consecuente que sea esta Sala Plena, integrada por nueve (9) magistrados, la que revise estas decisiones por tener igual jerarquía que aquella que profirió la decisión revisada, y no una sala de decisión integrada por solo tres (3) de los miembros de la Corte Constitucional.

Con las mediadas expuestas en este acápite, se evita la disparidad de criterios entre las diferentes Salas y Secciones que integran la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, en torno a los planteamientos jurídicos que rigen la procedencia de las acciones de tutela contra las providencias emitidas por los órganos de cierre. Es innegable que en oportunidades anteriores, los diferentes entes que conforman las Corporaciones mencionadas con antelación, han tenido puntos de vista disímiles en relación con la valoración del tema bajo estudio.

Esto ha conllevado a la adopción de decisiones diversas, frente a casos muy similares, al interior de una misma Corporación. Es claro que la medida adoptada zanja la problemática descrita, pero además contribuye a la racionalización en el ejercicio de la acción de tutela. La existencia de criterios claros en torno a su viabilidad, le permite determinar con mayor certeza al

interesado las posibilidades de prosperidad de la solicitud que pretende impetrar.

La Corte Constitucional se refirió al papel que cumple la unificación de la jurisprudencia para darle unidad al ordenamiento jurídico. Al declarar la exequibilidad de la contradicción de la jurisprudencia como causal del recurso de súplica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo hizo explícita la similitud entre este y el recurso de casación.

Al respecto dijo⁴⁰[40][40]:

¿Pues bien, ¿cómo se logra entonces la unidad de un ordenamiento jurídico?

¿La respuesta es clara. Mediante la unificación de la jurisprudencia.

¿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.

Luego es indispensable para el normal funcionamiento del sistema jurídico jerárquico y único el establecimiento de mecanismos que permitan conferirle uniformidad a la jurisprudencia.

Así lo ha establecido la Sala Plena de la Corte Constitucional a propósito de la unificación de la jurisprudencia de la acción de tutela, cuando afirmó:

Aun cuando los efectos jurídicos emanados de la parte resolutive de un fallo de revisión solamente obligan a las partes, el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto revisado. La interpretación constitucional fijada por la Corte determina el contenido y alcance de los preceptos de la Carta y hace parte, a su vez, del ¿imperio de la ley¿ a que están sujetos los jueces según lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución.

Por otra parte, la uniformidad no es un fin despreciable. Ella busca garantizar los siguientes altos objetivos:

1) Asegurar la efectividad de los derechos y colaborar así en la realización de la justicia material -artículo 2º CP-.

2) Procurar exactitud.

3) Conferir confianza y credibilidad de la sociedad civil en el Estado, a partir del principio de la buena fe de los jueces -artículo 83 CP-.

4) Unificar la interpretación razonable y disminuye la arbitrariedad.

5) Permitir estabilidad.

6) Otorgar seguridad jurídica materialmente justa.

7) *Llenar el vacío generado por la ausencia de mecanismos tutelares contra providencias judiciales.*

Las medidas enunciadas en el Proyecto de Acto Legislativo para la unificación de la jurisprudencia, contribuyen a la racionalización en el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales, emitidas por los órganos de cierre en sus jurisdicciones; imponen requerimientos que conducen a que las mismas se ejerzan en un plazo razonable, claramente establecido; y, se funden en un juicio ponderado del caso concreto a partir de criterios paritarios y unificados.

Además, la propuesta implica que, las competencias de revisión otorgadas a la Corte Constitucional, respecto de los fallos que decidan tutelas instauradas contra providencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, se restrinjan a la unificación en el contenido y alcance de los derechos fundamentales (unificación de la interpretación en materia de derechos fundamentales).

De este modo, el ejercicio de la función en cuestión deberá limitarse a los eventos en que resulte indispensable proteger la coherencia del ordenamiento jurídico y la aplicación igualitaria del derecho, mediante la fijación de criterios de interpretación. En consecuencia, frente a una providencia adoptada por un órgano de cierre, no se podrán esgrimir como motivos para la selección, la corrección de decisiones arbitrarias o contrarias a la Carta Política. Tampoco, podrá aducirse la protección efectiva de las prerrogativas constitucionales.

Del mismo modo, cuando se establece que las acciones de tutela contra providencias proferidas por los órganos de cierre, sólo sean seleccionadas con el fin de unificar la jurisprudencia en torno al alcance y contenido de los derechos fundamentales, *prima facie*,⁴¹[41][41] se evita el uso de la competencia en cuestión para emitir un pronunciamiento sobre la fijación de los hechos y la valoración probatoria realizada en el curso del proceso ordinario. Con ello, se favorece la seguridad jurídica y la institucionalidad al interior de la rama judicial.

Para demostrar las anteriores afirmaciones, se realizará un breve estudio sobre el proyecto de reforma al artículo 86 superior, la normativa vigente, la jurisprudencia y la doctrina, que tratan el tema en cuestión.

Así, se analizará el alcance de la reforma propuesta en torno a la competencia de revisión de la Corte Constitucional, sobre las sentencias que definan acciones de tutela contra providencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado. Para ello, analizaremos el alcance de la expresión *¿unificar la*

interpretación en materia de derechos fundamentales¿, para después abordar el estudio de las consecuencias prácticas de la modificación al artículo 86 de la Carta Política.

¿ Alcance de la expresión *¿unificar la interpretación en materia de derechos fundamentales*¿.

El proyecto de reforma al artículo 86 de la Constitución, dispone que la sentencia proveniente de una acción de tutela contra una providencia emitida por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado *¿podrá ser seleccionado y revisado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, con la finalidad de unificar la interpretación en materia de derechos fundamentales.*¿ Lo anterior, hace indispensable la determinación del contenido y alcance de la expresión *¿unificar la interpretación*¿ con el fin de establecer cuál es la competencia ínsita en ella.

Sobre este punto, debe afirmarse que la función de revisión consagrada en el Proyecto de Reforma, hace alusión a la competencia con mayor relevancia de todo órgano de cierre en el marco de su jurisdicción. Es decir, la unificación de la jurisprudencia en torno a las materias sometidas a su conocimiento. En el caso de la Corte Constitucional, recae sobre la manera como deben ser interpretadas y aplicadas por los jueces las prerrogativas de orden fundamental.

Desde la revolución francesa se ha aceptado de manera generalizada en el derecho comparado, que una de las funciones principales de las Altas Cortes es velar por la interpretación uniforme del ordenamiento jurídico. Lo anterior, encuentra fundamento en valores de gran importancia en el Estado Social de Derecho, como la igualdad y la seguridad jurídica.⁴²[42][42].

En concordancia con lo expuesto puede asegurarse, en principio, que la expresión *¿unificar la interpretación*¿ contenida en el Proyecto de Reforma Constitucional a la Justicia, se refiere a la competencia para construir líneas jurisprudenciales de sentencias, en las que se establezca cómo deben entenderse y aplicarse en casos posteriores los derechos fundamentales. Lo anterior, implica que las decisiones de los jueces inferiores deben acatar dichas líneas y sólo podrán apartarse de las mismas mediante la expresión de argumentos razonados y suficientes.

Nuestro máximo Tribunal Constitucional definió el alcance de la función unificadora de las Altas Cortes, al pronunciarse sobre los alcances del recurso de casación en el ordenamiento jurídico. Al respecto, en la Sentencia C-1065 del 2000, se afirmó lo siguiente:

¿Un análisis histórico y normativo muestra que el Tribunal de Casación no surgió para corregir todos los eventuales errores judiciales sino que su función es, si se quiere, más de orden sistémico, para proteger la coherencia del ordenamiento y la aplicación del derecho objetivo, por lo cual ha sido denominada por algunos sectores de la doctrina y la jurisprudencia como ¿nomofilaquia¿[43][43]. ¿Qué significa eso? Que para la definición de las controversias judiciales concretas el ordenamiento prevé las instancias, mientras que el papel de la Corte Suprema, como Tribunal de Casación, es primariamente asegurar la coherencia del ordenamiento legal, gracias a la unificación de los criterios de interpretación de la ley, para de esa manera, lograr la realización del derecho objetivo y asegurar el respeto a los principios de legalidad y de igualdad¿.

Como puede verse, la Corte Constitucional considera que la función de unificación tiene un carácter sistémico, tendiente al aseguramiento de la coherencia del ordenamiento, en pos del respeto por principios como la seguridad jurídica y la igualdad. Esto, mediante el señalamiento de criterios uniformes y paritarios de interpretación.

¿ La unificación como mecanismo para lograr la consistencia del precedente, debe incluir la potestad de reiteración.

La función de unificación de la jurisprudencia otorgada a la Corte Constitucional, en torno al alcance y contenido de los derechos fundamentales, tiene como principal finalidad lograr la consistencia del precedente en sentido vertical. Esto involucra el respeto del mismo, por parte de los demás jueces y tribunales que integran el poder judicial.

Con ello se persigue la coherencia del ordenamiento, mediante la elaboración jurisprudencial de principios o reglas generales que permitan dotar a las cláusulas constitucionales, que en su mayoría cuentan con una textura amplia e indeterminada, de un contenido muchos más específico.

Sólo a través de la construcción de un precedente unificado, puede lograrse la plena operatividad de los derechos fundamentales al interior de la totalidad del sistema jurídico. Lo anterior, como se ha enunciado con antelación, guarda estrecha relación con la efectividad de valores superiores, como la seguridad jurídica y la igualdad durante el ejercicio de la función jurisdiccional, en el marco de un Estado Social de Derecho.

Sobre la relación existente entre la función unificadora de la Corte Constitucional y el principio de seguridad jurídica, debe afirmarse que la posibilidad de acatamiento de las normas por parte de los ciudadanos y el Estado, se encuentra determinada por la existencia de un significado estable de

las mismas. En consecuencia, las decisiones judiciales deben responder a una interpretación previsible de los preceptos que integran el ordenamiento.

La Carta consagra a la igualdad como un principio que debe imperar en todas las actuaciones del Estado, incluyendo la Administración de Justicia. En consecuencia, la solución otorgada a casos análogos anteriores, presentes o futuros debe ser idéntica. De lo contrario, se le estará otorgando un trato diverso a sujetos que se encuentran en una misma situación, lo cual resulta abiertamente contrario a la prerrogativa fundamental consagrada en el artículo 13 Superior.

En concordancia con lo anterior, debe afirmarse que la satisfacción de la seguridad jurídica y la igualdad en la administración de justicia, sólo podrá darse mediante la implementación de un Máximo Tribunal que cuente con las competencias suficientes para lograr la unificación de la jurisprudencia y el respeto de la misma por parte de las demás autoridades judiciales en materia de interpretación de los derechos constitucionales.

Cabe preguntarse si la competencia de unificación otorgada a las Altas Cortes, lleva implícita la facultad de reiteración del precedente frente a decisiones que se aparten de él sin razón. Desde ya se anticipa que la respuesta al interrogante planteado es afirmativa. De otro modo, se negaría la existencia de un control vertical sobre el acatamiento de las reglas de interpretación que han sido previamente consolidadas por el órgano de cierre correspondiente, quedando desvirtuado el sustrato teleológico que fundamenta el otorgamiento de la función unificadora.

Para el caso de la justicia constitucional, se requiere que la Corte Constitucional tenga las funciones necesarias para fijar el contenido y alcance de los derechos fundamentales y hacer que los demás jueces y tribunales acaten los parámetros previamente establecidos. Por tanto, la competencia de unificación, en sede de revisión, otorgada sobre las sentencias proferidas en las acciones de tutela instauradas contra providencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, debe comprender la reiteración. De lo contrario, una vez se haya unificado el precedente no se contará con ningún medio para asegurar su cumplimiento.

Si llegara a negarse que la competencia de unificación otorgada a la Corte Constitucional incluye la facultad de reiteración en relación con la interpretación de los derechos fundamentales, frente a las sentencias que decidan tutelas contra providencias emitidas por los órganos de cierre, se estaría limitando un instrumento fundamental para la consecución de la seguridad jurídica y la igualdad en la Administración de Justicia, como lo es la

construcción de un precedente consistente, mediante el control vertical del mismo al interior de la jurisdicción constitucional.

¿ Algunas hipótesis en las que debe operar la unificación de la jurisprudencia por parte de los órganos de cierre.

El Consejo de Estado mediante su jurisprudencia, de manera ejemplificativa, ha identificado múltiples situaciones que ameritan la unificación por parte del órgano de cierre de la jurisdicción correspondiente. Sobre este punto, en decisión del 14 de julio de 2009, el Consejo de Estado sostuvo que la competencia bajo examen debe ejercerse:

¿1. Cuando uno o varios de los temas contenidos en la providencia respectiva hubiere merecido tratamiento diverso por la jurisprudencia (¿), de manera que resulte indispensable fijar una posición unificadora.

2. Cuando uno o varios de los temas de la providencia, por su complejidad, por su indeterminación, por la ausencia de claridad de las disposiciones normativas en las que se funda o por un vacío en la legislación, sean susceptibles de confusión o involucren disposiciones respecto de las cuales quepan diferentes formas de aplicación o interpretación.

3. Cuando sobre uno o varios de los temas de la providencia no hubiere una posición consolidada por parte de la jurisprudencia (¿).

4. Cuando uno o varios de los temas de la providencia no hubieren sido objeto de desarrollos jurisprudenciales (¿). 43[44][44]

La argumentación expuesta en el párrafo anterior, nos permite concluir que operará la unificación de jurisprudencia en torno a la interpretación de los derechos fundamentales, frente a las sentencias que decidan tutelas instauradas contra providencias de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, entre otras hipótesis, cuando: (i) Existan decisiones discrepantes en torno al alcance de una prerrogativa constitucional; (ii) se haga necesario prohijar el respeto por la jurisprudencia preexistente en torno al contenido de un derecho fundamental (reiteración); (iii) no se haya edificado una posición consolidada por parte de la jurisprudencia en torno a alguna regla que rige la aplicación de una cláusula superior; y, (iv) no se cuente con una doctrina constitucional sobre el derecho en cuestión.

En todo caso, debe señalarse que la revisión en la hipótesis bajo examen, tiene que fundarse en el desarrollo de puntos de derecho relevantes sobre la interpretación de las prerrogativas fundamentales. De otra forma, el ejercicio de la competencia en cuestión será ineficaz.

¿ La función unificadora de la jurisprudencia otorgada a los órganos de cierre, no constituye una competencia omnímoda que sirva para subsanar o corregir cualquier tipo de falencia en la decisión.

La Corte Constitucional mediante su jurisprudencia ha establecido que la competencia de revisión para unificar el precedente, no puede emplearse para subsanar o corregir toda clase de falencias de los fallos emitidos por las autoridades judiciales. Para esa Corporación, la función en cuestión debe restringirse a los casos en que resulte necesario *¿proteger la coherencia del ordenamiento y la aplicación igualitaria del derecho¿*44[45][45], mediante la fijación de criterios de interpretación, con el fin de salvaguardar principios como la igualdad y la seguridad jurídica.

Sobre este punto, puede tomarse como ejemplo la Sentencia C-713 de 2008. En esa decisión la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de las facultades de revisión sobre las acciones populares, otorgadas al Consejo de Estado como órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En este caso, nuestro máximo Tribunal Constitucional estableció una clara distinción entre la competencia de revisión asignadas para: unificar los criterios de interpretación, velar por la protección de derechos fundamentales o ejercer un control de juridicidad sobre la decisión adoptada en el caso concreto, determinando que se trata de categorías independientes y que el otorgamiento de una no involucra el ejercicio legítimo de las demás.

Al respecto, en la Sentencia C-713 de 2008 se afirmó lo siguiente:

*¿Desde esta perspectiva, si bien es válida la facultad de revisión para (i) la unificación de jurisprudencia, pues ello es propio de un Tribunal Supremo, no puede asignarse dicha función para (ii) asegurar la protección exclusiva de derechos constitucionales fundamentales, ni para (iii) ejercer control de legalidad, por cuanto estas son atribuciones propias de una Corte de Casación -según fue explicado anteriormente-, calidad que no ostenta el Consejo de Estado, más aun cuando las acciones populares y de grupo son acciones de clara naturaleza constitucional.¿*45[46][46].

Es claro que la Corte Constitucional distingue entre la competencia de revisión para la unificación de la jurisprudencia y aquella que se asigna para la protección de derechos fundamentales o el control de la juridicidad de la decisión en el caso concreto. De este modo, cuando se disponga la asignación de la primera función, la actividad desplegada por el órgano de cierre deberá limitarse al ejercicio de la actuación necesaria para proteger la coherencia del

ordenamiento jurídico y la aplicación igualitaria del derecho, mediante la fijación de criterios generales de interpretación. Esto, de acuerdo con el texto del Proyecto de Reforma, para el caso concreto se circunscribe al alcance y contenido de las prerrogativas constitucionales, como pasa a demostrarse a continuación.

¿ Efectos del proyecto de reforma sobre la competencia de revisión de la Corte Constitucional.

El artículo 2° del Proyecto de Acto Legislativo de Reforma Constitucional a la Justicia, limita la competencia de revisión de la Corte Constitucional sobre las tutelas instauradas contra decisiones judiciales, proferidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado. De esta forma, la selección de ese tipo de procesos sólo podrá operar para efectos de unificar la interpretación de los derechos fundamentales.

La medida descrita en el párrafo anterior, reduce el ámbito en el que se pueden presentar conflictos entre las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sede de revisión, y los fallos proferidos por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado. Esto, por cuanto excluye la selección de tutelas interpuestas contra las providencias proferidas por los órganos de cierre por razones como la realización de la justicia material, la prevención de un perjuicio grave o el logro de la corrección de la decisión previamente adoptada por la Jurisdicción Ordinaria o Contencioso Administrativa.

Debe resaltarse, que hasta el momento, la Corte Constitucional mediante su jurisprudencia, con fundamento en el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, ha establecido múltiples situaciones que dan lugar a la revisión de los fallos de tutela en general. Sobre este punto, puede tomarse como ejemplo lo expuesto en la Sentencia SU-1219 de 2001.

En esa decisión, se exponen como motivos para la selección de un fallo, además de la unificación de la jurisprudencia, la adecuada protección de los derechos fundamentales y la corrección de decisiones arbitrarias o que violen la Constitución. El texto de la sentencia, en lo relevante, es el siguiente:

¿(¿) la Corte no se limita a seleccionar los fallos de tutela arbitrarios, sino que además escoge fallos que así no se hayan situado en los extramuros del orden jurídico, representan interpretaciones de los derechos que plantean un problema valioso para el desarrollo jurisprudencial de la Constitución ya que el Decreto 2591 le confiere esa facultad. Pero, obviamente, cuando un fallo de tutela constituye una vía de hecho, este es contrario a la Constitución y existen poderosas razones para que forme parte de las sentencias de instancia seleccionadas para ser revisadas por esta Corte. Así la institución de la revisión se erige, además de las funciones ya mencionadas, como un control específico e idóneo de los fallos de instancia que violan de manera grosera la

Constitución, esto es, son una vía de hecho.¿ < a style='mso-footnote-id:ftn47' href="#_ftn47" name="_ftnref47" title="">1[47][47].

Como puede verse la Corte Constitucional, mediante su jurisprudencia, establece múltiples situaciones que dan lugar a la revisión de los fallos de tutela. Estas superan claramente la finalidad consistente en la unificación del alcance y contenido de los derechos fundamentales, pues involucran la corrección de decisiones arbitrarias o contrarias a la Carta y la protección efectiva de prerrogativas constitucionales, entre otras.

Ese amplio margen que rige el criterio de selección, en oportunidades anteriores ha generado la existencia de choques entre las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sede de revisión y las proferidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado. Sobre este punto, debe afirmarse que la limitación consistente en que las acciones de tutela contra providencias emitidas por los órganos de cierre sólo podrán ser revisadas cuando resulte necesario para unificar la jurisprudencia en torno al contenido de los derechos fundamentales, reduce de manera ostensible el ámbito en el que se puede presentar la problemática descrita.

Lo anterior, por cuanto restringe las hipótesis que ameritan la intervención de nuestro máximo Tribunal Constitucional, sobre las decisiones adoptadas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado como órganos de cierre de sus respectivas jurisdicciones. Así, la probabilidad de un eventual conflicto se limita a los casos en que resulte indispensable unificar la jurisprudencia sobre el contenido y alcance de los derechos fundamentales, cuestión que corresponde a la Corte Constitucional, como máxima autoridad de su jurisdicción.

¿ La limitación a las competencias de la Corte Constitucional, *prima facie*, evita que se dé la revisión con el fin de emitir un pronunciamiento sobre el sustento fáctico o probatorio de una providencia emitida por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.

Según como se expuso en el aparte anterior, mediante el artículo 2° del Proyecto de Acto Legislativo de Reforma Constitucional a la Justicia, se establecerá que la revisión de sentencias de tutela instauradas contra providencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, sólo podrá surtirse con la finalidad de unificar la jurisprudencia en torno al contenido y alcance de los derechos fundamentales. De este modo, en principio, la Corte Constitucional no podrá, en sede de revisión, pronunciarse sobre el sustento fáctico o la valoración probatoria que dio lugar al proferimiento de la decisión atacada mediante una solicitud de amparo constitucional.

Lo anterior, tendrá como excepción los eventos en que resulte necesaria la unificación de jurisprudencia en torno a la implementación de una regla de derecho probatorio que redunde en la fijación del contenido y alcance de la garantía fundamental al debido proceso. En todo caso, el juez de instancia, que frente a las tutelas contra providencias proferidas por los órganos de cierre será la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado respectivamente, deberá dar aplicación a los conceptos de las vías de hecho y las causales genéricas o especiales de procedibilidad ya decantado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Para otorgar mayor claridad en este punto, puede acudirse a la distinción que realiza la doctrina alemana en torno a los problemas que puede presentar una decisión judicial. Sobre este punto, ha establecido que las falencias de una providencia pueden radicar en problemas de interpretación de las normas, ponderación de derechos o la incorrecta fijación de las situaciones de hecho en las sentencias demandadas.

Sobre la última posible falencia, la doctrina alemana dispone que la valoración de las pruebas y la determinación del sustrato fáctico de la cuestión, pertenecen a la autonomía de las autoridades ordinarias. En consecuencia, el ámbito del amparo se limita a las cuestiones relacionadas con la correcta aplicación del derecho, de acuerdo con el contenido y alcance otorgado a las prerrogativas fundamentales⁴⁶[48][48].

Podría decirse que el Acto Legislativo de Reforma Constitucional a la Justicia pretende introducir una figura similar en sede de revisión, frente a las acciones de tutela contra las providencias emitidas por los órganos de cierre de las Jurisdicciones Ordinaria y Contencioso Administrativa, al establecer que ese tipo de solicitudes de amparo sólo sean seleccionadas con el fin de unificar la jurisprudencia en torno al alcance y contenido de los derechos fundamentales, *prima facie*, se evita el uso de la competencia en cuestión para emitir un pronunciamiento acerca de la fijación de los hechos y la valoración probatoria realizada en el curso del proceso ordinario.

Con esto, se limitan los ámbitos que pueden dar lugar a conflictos entre las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sede de revisión y las providencias proferidas por los órganos de cierre de las Jurisdicciones Ordinaria y Contencioso Administrativa. Esto redundará en beneficio de la seguridad y de la institucionalidad al interior de la Rama Judicial.

Como se aprecia, la reforma constitucional a la justicia en materia de tutela contra las Altas Cortes, no tiene, como se ha querido ver por parte de algunos

críticos, un retoque estrictamente cosmético o procedimental. Muy por el contrario, tratándose de tutelas contra providencias de Altas Cortes, la reforma va más allá, pues modifica de forma importante la procedencia de la tutela contra esas providencias, limitándola a la unificación de la interpretación en materia de derechos fundamentales.

En consecuencia, bajo la hipótesis propuesta no será posible invocar razones diferentes a la unificación en la interpretación de los derechos fundamentales para la eventual selección. Por tanto, en sede de revisión, no podrán aducirse razones como la realización de la justicia material o la corrección de una decisión arbitraria o contraria a la Carta Política para revocar los fallos previamente adoptados por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado. Con esto, se reducen los ámbitos que pueden dar lugar a conflictos entre las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional y los fallos que profieran la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.

Además, la limitación de las competencias de revisión de la Corte Constitucional sobre las sentencias de tutela contra providencias emitidas por los órganos de cierre de las jurisdicciones Ordinaria y Contencioso Administrativa, *prima facie*,⁴⁷[49][49] evita que se dé la selección con el fin de emitir un pronunciamiento sobre el sustento fáctico o probatorio de una decisión emitida en un proceso ordinario.

Por esta razón, se prevé en el Proyecto de Acto Legislativo que:

¿Artículo 86. (¿)

La tutela contra providencias judiciales de una Sala de la Corte Suprema de Justicia, de una Sección del Consejo de Estado o de la Sala Plena del Consejo de Estado, deberá interponerse ante la Sala Plena de la respectiva Corporación, en única instancia y en ningún caso podrán transcurrir más de treinta días entre la solicitud de tutela y su resolución. El fallo de tutela podrá ser seleccionado y revisado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, con la finalidad de unificar la interpretación en materia de derechos fundamentales.

(¿)¿.

En la Mesa de Justicia del 13 al 15 de septiembre de 2010, el doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, ex Presidente de la Corte Constitucional y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes se manifestó de acuerdo con la posibilidad de que las sentencias de tutela de única instancia proferidas por la Sala Plena de la Corte Suprema y la Sala Plena del Consejo de Estado que resuelven tutelas contra providencias judiciales de las Altas Cortes, sean eventualmente seleccionadas y revisadas por la Sala Plena de la Corte

Constitucional. Por su parte, José María del Castillo, Decano Adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda y Marco Gerardo Monroy Cabra, ex Presidente de la Corte Constitucional y Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, estuvieron igualmente de acuerdo con esta propuesta.

2.4.6. Acción de Tutela contra providencias proferidas por una Sala de Tribunal Superior de Distrito Judicial, de una Sección de Tribunal Administrativo o contra providencias arbitrales.

Al igual que se regula la competencia para conocer de providencias judiciales proferidas por las Altas Cortes, se hace necesario determinar algunas reglas de competencia y otras procesales para los fallos de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los Tribunales Administrativos, habida cuenta de que, hoy en día, la doble instancia es un principio constitucional inquebrantable en materia de tutela (salvo reforma constitucional). Cuando hay una sentencia de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, por ejemplo, la tutela se presente en primera instancia ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia y el fallo de tutela se apela ante la Sala Laboral de la misma Corte Suprema. En consecuencia, se pierde la especialidad y se dan dos instancias horizontales, lo cual es anti-económico en términos de derecho procesal. Por eso, tratándose de fallos de Tribunales Superiores de Distrito Judicial o Tribunales Administrativos debe preverse que las tutelas se tramiten en única instancia, de manera similar a como se establece en el Proyecto de reforma para los fallos de las Altas Cortes, con la salvedad de que no serán resueltas las tutelas en la Sala Plena sino en la correspondiente Sala de la Corte Suprema de Justicia o la respectiva Sección del Consejo de Estado.

Adicionalmente, se establece que el término que tendrá la correspondiente Sala de la Corte Suprema de Justicia o la respectiva Sección del Consejo de Estado para fallar la tutela sea de veinte (20) días y no de treinta (30) como se establece para las tutelas contra providencias de Altas Cortes, habida cuenta de que aquí lo resuelve la Sala o Sección y no la Sala Plena y, por ende, el término debe ser menor al de la Sala Plena pero mayor al término general de diez (10) días (un término intermedio).

Los laudos arbitrales, como verdaderas sentencias judiciales, son susceptibles de ser atacados a través de la acción de tutela cuando con ellos se incurre en una vía de hecho o una causal de procedencia de la tutela y se vulneran consecuentemente, derechos fundamentales.

Con el proyecto se pretende establecer unas reglas claras de competencia para el ejercicio de la acción de tutela contra laudos arbitrales, por medio de las

cuales se dote de seguridad jurídica sobre el particular. El tratamiento que se les dispensa para efectos de tutela, es idéntico al de las providencias de Tribunal Superior de Distrito Judicial o Tribunal Administrativo, es decir, los laudos arbitrales deberán tutelarse en única instancia ante la correspondiente Sala de la Corte Suprema de Justicia o la respectiva Sección del Consejo de Estado, y se resolverán en el término de veinte (20) días.

Finalmente, es importante indicar que, al igual que todo fallo de tutela, puede ser seleccionado y revisado por la Corte Constitucional y en este caso, no necesariamente por la Sala Plena sino por la correspondiente Sala de Revisión, salvo que, de acuerdo con el reglamento interno, se den los requisitos para que se lleve a Sala Plena, lo cual sería factible.

Por esta razón, se prevé en el Proyecto de Acto Legislativo que:

¿Artículo 86. (¿)

La tutela contra providencias judiciales de una sala de tribunal superior de distrito judicial, de una sección de tribunal administrativo o contra providencias arbitrales, deberá interponerse ante la respectiva Sala de la Corte Suprema de Justicia o Sección del Consejo de Estado, según el caso, en única instancia y en ningún caso podrán transcurrir más de veinte días entre la solicitud de tutela y su resolución. El fallo de tutela podrá ser seleccionado y revisado por la respectiva Sala de la Corte Constitucional o su Sala Plena.

(¿)¿.

En la Mesa de Justicia del 13 al 15 de septiembre de 2010, el doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación y el doctor Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, estuvieron de acuerdo con la consagración de reglas especiales para la tutela contra laudos arbitrales.

FUNCIONES JURISDICCIONALES - ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El carácter institucional de las funciones públicas es el resultado de una prolongada evolución en el esfuerzo de organización política del conglomerado social. La historia revela que tras el advenimiento del Estado la sociedad humana fue trasladándole de manera paulatina la responsabilidad de realizar actividades que se estimaban de interés colectivo, hasta perfilar el concepto de función pública como atributo de la autoridad pública, emanación del poder del Estado.

La abundancia de actividades identificadas como funciones públicas resultó determinante de la tendencia a robustecer el tamaño del Estado, acaso con la

pretensión de alcanzar la mayor cobertura posible de los crecientes requerimientos sociales. Y la concepción marcadamente institucional de ciertas funciones públicas, indujo a percibir las como del resorte exclusivo del Estado y a descartar la posibilidad de ser cumplidas por los particulares.

Aun más, el hecho de que las características de determinadas funciones públicas muevan a asociarlas con ciertos órganos de poder del Estado, también ha inducido a descartar su realización por otros órganos del mismo aparato estatal.

Ejemplo emblemático de ello es la función jurisdiccional. Características como **la imparcialidad, la independencia y la coercitividad**, que sobresalen en la función jurisdiccional, no sólo sugieren el monopolio del Estado, sino que además refuerzan la convicción de que se trata de una actividad que debe residir, por regla general, **en un órgano del poder estatal** que, rodeado de tales condiciones, pueda asegurar una administración de justicia confiable.

A partir de dicha percepción no es fácil concebir una función jurisdiccional diseminada en diferentes órganos de poder en los cuales puedan no ser constantes características como las señaladas, y mucho menos ponerla en cabeza de particulares. De ahí que ordinariamente se prefiera concentrar en una única rama del poder político la función de juzgar, con la convicción de que así se asegura mayor confianza social.

1. La función jurisdiccional y la colaboración de diversos servidores públicos y de particulares

No obstante lo señalado, **la necesidad o la conveniencia** de autorizar el cumplimiento ocasional de la función jurisdiccional por órganos de poder distintos del diseñado específicamente con ese propósito o por particulares, está muy lejos de ser un tema irrelevante. Antes bien, en forma recurrente las insuficiencias del sistema de justicia animan a atribuir algunos segmentos de la función jurisdiccional a otros órganos del poder político⁴⁸[50][50] o incluso a provocar la participación de los particulares en actividades anejas a ella.

En particular, nuestro régimen constitucional ha transitado en medio de esa disyuntiva. Por un lado ha pretendido asignar la función jurisdiccional a una de las ramas del poder con exclusión de las demás y, por el otro, se ha visto obligado a reconocer la necesidad de que otros órganos de poder colaboren con la realización de dicha función, e incluso permitir la participación de los particulares, como claramente se advierte del diseño del actual artículo 116 Constitución Nacional.

El actual artículo 116 de la Constitución Nacional indica que en Colombia pueden ejercer funciones jurisdiccionales, administrar justicia o ejercer función de administrar justicia, los siguientes operadores:

- ¿ Los jueces y magistrados (hacen parte de la rama judicial).
- ¿ Los jueces penales militares (no hacen parte de la rama judicial).
- ¿ El Congreso de la República (no hace parte de la rama judicial).
- ¿ Las autoridades administrativas (no hacen parte de la rama judicial).
- ¿ Los particulares (no hacen parte de la rama judicial).
 - Árbitros habilitados por las partes.
 - Conciliadores.
 - Jurados en causas criminales.

Al respecto señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-798 de 2003⁴⁹[51][51]:

“Al armonizar el contenido de los dos artículos Superiores precitados se tiene que el legislador, en concordancia con la cláusula general de competencia, está facultado para señalar los términos y condiciones en los cuales los particulares podrán participar en el cumplimiento de funciones administrativas y de administración de justicia, en esta última como jurados en causas criminales, conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad. Así mismo, podrá autorizar su participación en actuaciones o diligencias dentro de procesos judiciales, a condición que no se les faculte ni ellos se arroguen la toma de decisiones que impliquen la definición del litigio, esto es, aquellas que trasciendan a la aplicación de las normas para resolver el caso concreto, pues de lo contrario se vulneraría el mandato contemplado en el artículo 116 de la Constitución”.

En desarrollo de los citados mandatos constitucionales, y a sabiendas de las dificultades que encara el sistema de justicia para ofrecer atención adecuada y oportuna a las demandas de justicia de los ciudadanos, el legislador se ha empeñado en encontrar mecanismos que faciliten la resolución de los conflictos intersubjetivos de intereses con la colaboración de autoridades administrativas, de otros servidores públicos, e incluso, en muchos casos con la ayuda de particulares.

Algunos de los esfuerzos del legislador en esa dirección han mostrado resultados de inocultable valor, como ha sucedido con la regulación del arbitraje (Decreto 2279 de 1989, Decreto 1818 de 1998) y la conciliación (Ley 23 de 1991, Decreto 2651 de 1991, Ley 446 de 1998 y Ley 640 de 2001), la asignación de funciones jurisdiccionales a las Superintendencias (artículos 137, 143 y 144 de la Ley 446 de 1998)⁵⁰[52][52], la autorización de comisionar a las autoridades de

policía para practicar diligencias de secuestro y de entrega (artículo 31 del Código de Procedimiento Civil), entre otros.

Otras medidas ensayadas por el legislador, que se pueden ubicar en el **umbral entre lo autorizado y lo restringido** por el constituyente en materia de participación de otros servidores públicos y de particulares en la realización de la función jurisdiccional, han tenido menos suerte.

Entre las normas que **han sido declaradas inexecutable**, por violar el precepto constitucional señalado en el artículo 116 de la Carta Política, se pueden destacar las siguientes:

Artículo 121 de la Ley 446 de 1998 (encabezado y parágrafo), norma que le permitía al Director del Centro de Arbitraje adelantar los trámites procesales previos a la audiencia de instalación del tribunal de arbitramento, etapa conocida como *¿pre-arbitral¿*. Esta norma fue declarada inconstitucional, mediante **Sentencia C-1038 de 2002**⁵¹[53][53], al considerar que adelantar la llamada etapa *¿pre-arbitral¿* entrañaba el ejercicio de atribuciones jurisdiccionales por el Director del Centro de Arbitraje, quien no estaba habilitado por el artículo 116 superior para hacerlo.

Sobre el particular esa providencia puntualizó:

(...)

“La Corte no encuentra ninguna objeción a que la ley regule la fase inicial del proceso arbitral pues, como ya se explicó, el Legislador tiene una cierta libertad de configuración en la materia, ya que el arbitraje debe realizarse en los términos que determine la ley (CP art. 116). Sin embargo, conforme a los criterios adelantados en esta sentencia, algunas de las atribuciones conferidas al centro de arbitraje en esta fase son de carácter judicial, lo cual desconoce el principio de habilitación, como ya se explicó. Por consiguiente, la ley puede prever la existencia de estos trámites iniciales del proceso arbitral, pero no puede atribuirlos al centro de arbitramento, ya que dichas tareas deben ser realizadas por personas investidas de funciones judiciales, en este caso, por los propios árbitros.

Conforme a lo anterior, la Corte considera que es inconstitucional que ese trámite inicial sea adelantado ante el centro de arbitramento, antes de la instalación del tribunal de arbitramento, por lo que los apartes que prevén esa posibilidad serán retirados del ordenamiento, a saber el parágrafo del artículo 121 de la Ley 446 de 1998 y la expresión inicial del mismo, que dice ¿Previo a la instalación del tribunal de arbitramento¿. Igualmente, por unidad normativa, resulta necesario retirar del ordenamiento la expresión ¿y fracasad a la conciliación a que se refiere el artículo anterior de la presente ley, o si esta fuere parcial¿ del siguiente artículo de esa misma ley. En efecto, dicha

expresión supone que ese trámite inicial es adelantado por el centro de arbitramento, previamente a la instalación del tribunal, lo cual es contrario a la Carta, por lo cual también será declarada inexecutable.

Por el contrario, la existencia misma de ese trámite inicial se ajusta a la Carta y será mantenida en el ordenamiento, en desarrollo del principio de conservación del derecho, según el cual, los jueces constitucionales deben, por respeto al principio democrático, intentar preservar al máximo la obra del Legislador. Pero obviamente, es necesario armonizar esa normatividad con los mandatos constitucionales, por lo que ella será declarada executable, en el entendido que dicha fase debe ser desarrollada por el tribunal arbitral, después de su instalación, pues sólo de esa manera esa regulación de la fase inicial se ajusta al principio de habilitación y al carácter restrictivo del ejercicio de funciones judiciales por los particulares (CP art. 116)¿.

Artículo 8° de la Ley 794 de 2003, que modificó el artículo 31 del Código de Procedimiento Civil, disposición que le permitía a los oficiales mayores y secretarios de juzgados (empleados judiciales), adelantar en ciertos casos diligencias de entrega de bienes y de práctica de medidas cautelares (embargo y secuestro de bienes). La Corte Constitucional, mediante **Sentencia C-798 de 2003**⁵²[54][54], declaró la inconstitucionalidad de esta norma por cuanto la práctica de dichas diligencias implicaba el ejercicio de funciones jurisdiccionales que la Constitución no les asigna a los empleados judiciales sino a los funcionarios (jueces y magistrados).

En esa oportunidad, la Corte fundamentó su declaratoria de inexecutable en los siguientes términos:

¿(¿)

La delegación constituye un mecanismo a través del cual el titular de un empleo o función inviste de autoridad o competencia a otro funcionario para que atienda el cumplimiento de funciones propias del empleo que desempeña el delegante.

El secretario y el oficial mayor son, en los términos de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia³¹, empleados de la rama judicial del poder público, que actúan bajo la dirección e instrucción del juez, quien a su vez es el titular del despacho y el director del proceso.

Pero, ¿Podrá el legislador autorizar al juez para delegar en el secretario y el oficial mayor el cumplimiento de actuaciones inherentes a procesos judiciales que se surtan bajo su dirección?

El proceso es el conjunto de etapas y actuaciones surtidas en un despacho judicial que tiene como finalidad la aplicación de principios constitucionales y legales al conflicto puesto a consideración del juez para su resolución. En otros términos, ¿El proceso es el

*conjunto de actos necesarios para la declaración o ejecución de un derecho. Su finalidad es obtener, mediante la intervención del poder público, la protección jurídica de un bien o derecho de conformidad con la ley*³².

En la organización del poder público rige como principio el cumplimiento de la función judicial por funcionarios de la rama judicial. No obstante, como la Carta Política no postula la estricta asignación de funciones con base en la estructura orgánica, admite, con carácter excepcional, que autoridades ajenas a aquella rama del poder público puedan ser investidas de función judicial.

*En ese sentido, el artículo 116 de la Constitución dispone que, además de los jueces y corporaciones de la rama judicial y de la justicia penal militar, el Congreso de la República, determinadas autoridades administrativas y particulares podrán también cumplir determinadas funciones judiciales*³³. Indica lo anterior que servidores públicos diferentes a los funcionarios judiciales podrán cumplir función judicial siempre que atiendan las exigencias constitucionales fijadas para el efecto, entre ellas que sea atribuida por la ley en materias precisas.

*Así mismo, en atención a lo dispuesto por los artículos 1º, 2º, 4º, 113 y 116 de la Constitución, es legítimo que el legislador admita la delegación del juez en sus subalternos, con la condición que el objeto de la delegación no involucre la toma de decisiones de carácter judicial, las cuales están reservadas al funcionario judicial. Por ende, el legislador no podrá disponer que a través de delegación un funcionario judicial invista de jurisdicción a empleados de su despacho, quienes tampoco ostentan la calidad de autoridad administrativa*³⁴.

Por su parte, las medidas cautelares en el proceso judicial pueden recaer sobre bienes o sobre personas y tienen como finalidad asegurar el cumplimiento efectivo de las determinaciones que adopte el juez.

*El secuestro*³⁵ *juega un papel fundamental en el proceso y, por las condiciones en que se lleva a cabo, acarrea consecuencias de responsabilidad para el Estado en tanto que de la práctica de esta medida cautelar se suceden consecuencias jurídicas, que deben ser resueltas por el funcionario judicial.*

En la respectiva diligencia se constatará el estado físico y jurídico del bien y deberá decidirse en relación con las oposiciones que se presenten, para lo cual, en atención al principio de inmediación, se decretará la práctica de pruebas y se dictarán autos interlocutorios que, por involucrar derechos de terceros, admiten la interposición de los recursos de reposición y apelación.

Así las cosas, la diligencia de secuestro involucra actuaciones de las cuales se generan consecuencias jurídicas de carácter judicial. Por consiguiente, dado que el artículo 116 de la Carta Política no señala a los empleados de los despachos judiciales como destinatarios de función judicial, ninguna práctica de medidas cautelares podrá ser

delegada en ellos, máxime cuando los delegatarios actúan con las mismas facultades del juez delegante.

En igual sentido, según lo dispuesto por los artículos 337 a 339 del Código de Procedimiento Civil, la diligencia de entrega de bienes es de naturaleza judicial. En ella se definen derechos oponibles de terceros, se identifican inmuebles, se tramitan oposiciones a la entrega y se reconoce el derecho de retención, entre otras. Su carácter judicial impide igualmente, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución, que el juez pueda ser autorizado por el legislador para delegar en empleados de su despacho la práctica de diligencias de entrega de bienes.

Ante estas circunstancias, el señalamiento de límites para el ejercicio de la delegación, como son la formación académica de los delegatarios o la determinación de la circunscripción jurisdiccional en que podrá llevarse a cabo, es un asunto ajeno al carácter judicial de las actuaciones que podrían constituir el objeto de la delegación. Por ello, limitar la delegación de la práctica de medidas cautelares y diligencias de entrega de bienes a cabeceras de Distrito Judicial y a secretarios y oficiales mayores que ostenten la calidad de abogados, no se relaciona con el cumplimiento de las exigencias consagradas en el artículo 116 Superior para la participación de determinadas autoridades administrativas en el ejercicio de funciones judiciales.

Por consiguiente, se declarará la inexequibilidad del inciso 3° del artículo 8° de la Ley 794/03, así como la expresión ¿que también podrán adelantar los funcionarios mencionados en el inciso 2° de este artículo¿ contenida en el parágrafo 1° del mismo artículo, que faculta al comisionado para delegar este tipo de diligencias en los empleados de su despacho.¿.

Artículos 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1183 de 2008, normas que les permitían a los notarios adelantar trámites de declaración de pertenencia sobre viviendas de interés social pertenecientes a estratos I y II. Estas normas fueron declaradas inconstitucionales en la **Sentencia C-1159 de 2008**⁵³[55][55], toda vez que concedían a los notarios la posibilidad de declarar que un poseedor había adquirido por el modo denominado prescripción adquisitiva un inmueble destinado a vivienda, lo cual implicaba el ejercicio de una función jurisdiccional, situación que de acuerdo con la actual estructura del artículo 116 de la Constitución Política, no está permitida a los notarios.

Dicha Sentencia reiteró la doctrina constitucional en materia de ejercicio de funciones jurisdiccionales y señaló lo siguiente:

¿(¿)

Definido que la declaración de pertenencia del derecho de propiedad privada tiene naturaleza jurisdiccional, debe establecerse si dicha función puede ser ejercida por los notarios en el ordenamiento jurídico colombiano.

(2)

blico, de caracter testimonial, con caracter permanente, en desarrollo de la llamada descentralizacion por colaboracion, en virtud del cual dan fe publica de las declaraciones emitidas ante ellos y de los hechos percibidos por los mismos en ejercicio de sus funciones; iii) ejercen funciones publicas o estatales; iv) son autoridades publicas o estatales.

De otro lado, el artículo 116 de la Constitucion, modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo N° 3 de 2002, senala los organos de la rama judicial del poder publico que administran justicia. Asi mismo, dispone que tambien administra justicia la denominada Justicia Penal Militar, la cual no hace parte de la rama judicial.

Igualmente, establece que el Congreso de la Republica ejercera determinadas funciones judiciales.

Tambien, preceptua que ¿excepcionalmente la ley podra n jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les sera permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos¿.

Agrega que los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la funcion de administrar justicia en la condicion de jurados en las causas criminales, de conciliadores o de arbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los terminos que determine la ley.

Con base en este precepto superior, en concordancia con el artículo 113 ibidem, segun el cual son ramas del poder publico la legislativa, la ejecutiva y la judicial, puede afirmarse que en el ordenamiento juridico colombiano la regla general es que las funciones jurisdiccionales son ejercidas por la rama judicial del poder publico y que por excepcion tales funciones son ejercidas por otras entidades u organos.

Como es obvio, los notarios no quedan comprendidos en la regla general, puesto que no forman parte de la rama judicial.

Por otra parte, no obstante ser particulares, no son aplicables a los notarios las dos excepciones previstas en el inciso final del artículo 116 superior, por no tratarse de las actividades de jurados en causas criminales ni de las de conciliadores o de arbitros en virtud de habilitacion por las partes en ejercicio de su autonomia de la voluntad privada.

Resta entonces determinar si los notarios pueden ser investidos por el legislador con la mencionada funcion jurisdiccional en la condicion de ¿autoridades administrativas¿.

A este respecto, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la atribucion de dicha funcion en la condicion indicada es una excepcion, como lo senala expresamente el precepto constitucional con un sentido reiterativo, lo cual, de acuerdo con los principios sobre interpretacion y aplicacion de las normas juridicas, exige, por una parte, una consagracion expresa y, por otra parte, una interpretacion restrictiva. Esto ultimo implica que la norma exceptiva no puede extenderse a situaciones que no esten

claramente comprendidas en los supuestos de hecho de la misma, ni aplicarse por analogía.

De acuerdo con lo antes expuesto, esta corporación ha considerado que el Notario es en el ejercicio de sus funciones una autoridad pública o estatal, por ser aquellas propias del Estado y ser las mismas determinantes de una superioridad o preeminencia del titular, originario o delegado, respecto de los gobernados.

No obstante, la Corte Constitucional no ha señalado que los notarios sean específicamente autoridades administrativas. Por el contrario, en una ocasión manifestó que sus funciones no tienen naturaleza administrativa, en los siguientes términos:

¿Esta finalidad básica del servicio notarial pone en evidencia que los notarios no desarrollan únicamente un servicio público, como podría ser el transporte o el suministro de electricidad, sino que ejercen una actividad, que si bien es distinta de las funciones estatales clásicas, a saber, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, no puede ser calificada sino como una verdadera función pública. En efecto, el notario declara la autenticidad de determinados documentos y es depositario de la fe pública, pero tal atribución, conocida como el ejercicio de la ¿función fedante¿, la desarrolla, dentro de los ordenamientos que han acogido el modelo latino de notariado, esencialmente en virtud de una delegación de una competencia propiamente estatal, que es claramente de interés general¿.24 (se destaca).

En estas condiciones, debe concluirse que los notarios, por no ser autoridades administrativas, no pueden ser titulares de la función jurisdiccional de declarar la prescripción adquisitiva de dominio de que tratan las normas demandadas.

Adicionalmente, si con otro criterio o con un nuevo examen se considerara que las funciones notariales son administrativas, aunque estrictamente no den lugar a la expedición de actos administrativos que creen, modifiquen o extingan relaciones o situaciones jurídicas, por ser esas funciones de manera general de naturaleza meramente declarativa o testimonial, debería también considerarse que, por tratarse de una atribución excepcional de competencia, el artículo 116 de la Constitución autoriza la asignación de funciones jurisdiccionales únicamente a las autoridades administrativas en un sentido subjetivo u orgánico, o sea, a las entidades y órganos que forman parte de la estructura de la Administración Pública de conformidad con las normas legales pertinentes, en particular la Ley 489 de 199825, por ser ellos los titulares originarios y ordinarios de las funciones administrativas, y que, por ende, aquel precepto superior no autoriza tal atribución en un sentido funcional o material, y en forma extensiva, a los particulares que ejercen funciones administrativas.

Así, con base en tal examen se concluiría también que el artículo 116 superior no autoriza la atribución de funciones jurisdiccionales a los notarios, que contemplan las normas demandadas.

En consecuencia, la Corte declarará inexequibles las disposiciones acusadas¿.

Al momento de realizar el control de constitucionalidad, la Corte Constitucional se ha revelado especialmente celosa de las fronteras de la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República y a partir de allí ha expulsado del ordenamiento una buena gama de disposiciones legales que han pretendido promover a algunos funcionarios y a particulares con la administración de justicia. De cara a los problemas de constitucionalidad por los que han sido cuestionadas las disposiciones legales que atribuyen a servidores públicos no jueces, o a particulares, la realización de actividades asociadas a la función jurisdiccional, nuestro Tribunal Constitucional ha exhibido máximo cuidado de no permitir que el legislador supere siquiera mínimamente los límites precisos señalados en el artículo 116 de la Constitución Nacional.

A partir de la idea de que la actividad aneja a la función jurisdiccional corresponde por definición a los jueces, y que la posibilidad de deferirla a otros empleados o a particulares es excepcional por disposición expresa e inequívoca del Constituyente, la Corte Constitucional ha censurado todo intento del legislador de asignar a otras autoridades el cumplimiento de actividades asociadas a la función jurisdiccional, siempre que no encajen en las hipótesis precisas previstas en la Constitución.

En este orden de ideas es preciso reconocer que no obstante la utilidad que han demostrado las medidas que han provocado la participación de los particulares en la actividad jurisdiccional, hoy en día la imposibilidad de superar los linderos de la autorización constitucional, inhibe al legislador de adoptar medidas adicionales en esa dirección, razón por la cual, la única posibilidad es la apertura del artículo 116 superior, mediante la reforma que se propone en este Proyecto de Acto Legislativo.

2. El momento actual de la congestión judicial

La mora y la falta de celeridad en el trámite y resolución de las controversias llevadas a la justicia, producto de la congestión de los despachos judiciales, son quizá las causas de mayor incidencia en la ineficiencia del sistema judicial colombiano, el cual, a diciembre de 2010 y de acuerdo con datos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura, contaba con un inventario de 2.649.000 procesos judiciales en trámite pendientes de ser resueltos.

A modo de ejemplo, la siguiente gráfica muestra el panorama del proceso ejecutivo hipotecario en Colombia, que tarda en promedio 6.6 años, siendo común incluso, encontrarse con procesos que sin contar con suspensión o archivo alguno, superan los 10 años de duración.

CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Asobancaria. Informe de Procesos Ejecutivos con corte a marzo de 2011.

La **congestión judicial** conlleva múltiples efectos negativos. Los más importantes, se pueden sintetizar, así:

- Impide una oportuna solución de los conflictos, generando como consecuencia, en muchas ocasiones lo que se ha denominado *¿justicia por propia mano¿*.

< p class=MsoNormal style='margin-top:1.4pt;margin-right:0cm;margin-bottom:1.4pt;margin-left:0cm;text-align:justify;text-indent:14.15pt;line-height:120%; mso-layout-grid-align:none;text-autospace:ideograph-other;vertical-align:middle'>○ Obstaculiza la llegada de inversión extranjera al país.

- Agrava el *¿riesgo país¿*, pues se aumenta, en general, el costo de transar con empresas o personas de nuestra jurisdicción territorial.

- Aumenta la inseguridad jurídica.

- Estimula el incumplimiento de la ley o el contrato e *¿informaliza¿* las relaciones comerciales.

- Afecta el crecimiento de la economía y la competitividad del país.

- Genera desconfianza en la ciudadanía sobre el verdadero rol del Estado y la atención de las necesidades de los asociados.

- Desprestigia las instituciones de justicia.

- Genera cultura de no pago o cumplimiento de las obligaciones.

De otra parte, y dando una mirada comparativa a nivel internacional, estudios elaborados **por el Banco Mundial, muestran que la excesiva duración de los procesos ejecutivos y la incertidumbre que esto genera en los inversionistas, afecta negativamente el crecimiento del Producto Interno Bruto de cualquier país.**

La siguiente gráfica, evidencia cómo la duración de los procesos ejecutivos es inversamente proporcional al crecimiento del PIB.

CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Doing Business 2010, Banco Mundial. Fondo Monetario Internacional.

En igual sentido, el informe *¿Doing Business 2011¿* del Banco Mundial, revela que, en el sub - indicador de *¿Cumplimiento de Contratos¿*, que evalúa qué tan eficiente resulta el sistema al momento de resolver judicialmente una controversia contractual, **Colombia ocupa el puesto 150 en un ranking de 183 países y el puesto 25 en América Latina y el Caribe entre 32 países**. Es decir, que el país se raja gravemente y tan solo supera a las Administraciones de Justicia de Grenada, Santa Lucía, Dominica, Belice, Trinidad y Tobago, Honduras y Surinam.

Según este informe, Colombia se demora 1.346 días resolviendo la siguiente controversia:

¿ Resolución por incumplimiento de un contrato de compraventa comercial de mercancías entre dos compañías locales en la ciudad más populosa del país (proceso tipo *Doing Business*).

¿ Esa resolución implica adelantar las siguientes actuaciones:

- Proceso ordinario de única instancia, con práctica de dictamen pericial y testimonios.
- Proceso ejecutivo a continuación en única instancia.
- Pago al demandante (vendedor) con el producto de la venta en pública subasta de bienes del deudor.
- No se discuten aspectos formales o de procedimiento.

Como se mencionó, Colombia se demora 1.346 días, el triple de lo que tarda en México (415 días) y Chile (480 días), 2.5 veces más que Brasil (591 días) y Ecuador (588 días), 9 veces más que en Singapur (150 días) y el doble que el promedio de toda Latinoamérica y el Caribe (707 días).

Ahora bien, según este mismo estudio (*Doing Business 2011*), en el sub ¿ sub - indicador de celeridad, **Colombia, con 1.346 días**, ocupa en el contexto mundial, el puesto 178 entre 183 países, superando solamente a India (1.420 días), Bangladesh (1.442 días), Guatemala (1.459 días), Afganistán (1.642 días) y Surinam (1.715 días). Es decir, la colombiana es la sexta justicia más lenta del mundo y la tercera justicia más lenta de América Latina y del Caribe. Todos los países africanos examinados, por ejemplo, administran justicia de manera más célere que Colombia en la resolución de la controversia comercial tipo que atrás se mencionó.

Finalmente y continuando con el contexto internacional de la materia, resulta importante resaltar que el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con

anterioridad por la Ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Al precisar el sentido y el alcance de esta disposición⁵⁴[56][56], la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que esta norma contiene las *¿garantías mínimas¿* del llamado debido proceso legal y del derecho del acceso a la justicia. Según jurisprudencia reiterada de esa Corporación, de dicho texto se desprende que los Estados Signatarios del Pacto de San José de Costa Rica no deben interponer trabas irrazonables a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos.

Así las cosas, se observa palmariamente que debido a la congestión judicial existente, Colombia presenta deficiencias frente a los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia, al derecho a un recurso judicial oportuno y en un plazo razonable. Colombia entonces, debe continuar haciendo los mayores esfuerzos para hacer realidad el derecho de *¿acceso a la justicia a través de un proceso de duración razonable¿*, como incluso expresamente ya lo advierte el Proyecto de Ley de Código General del Proceso que hace tránsito en el Congreso de la República (Proyecto de ley 196 ¿ 2011 C).

En efecto en dicho Proyecto de Ley de Código General del Proceso se indica que:

¿Artículo 2º. Acceso a la justicia. Toda persona o grupo de personas tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio de sus derechos y la defensa de sus intereses, con sujeción a un debido proceso de duración razonable.

Inventario de Procesos de la Jurisdicción Ordinaria

La siguiente gráfica muestra que la especialidad jurisdiccional con mayores inventarios de procesos es la ordinaria civil.⁵⁵[57][57].

CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Dentro de la Jurisdicción civil, los procesos ejecutivos son los más representativos:

CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Los siguientes datos muestran la participación por tipo de proceso ejecutivo en el inventario judicial de las cuatro principales ciudades del país:

CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

2.1. La oportunidad de promover la iniciativa de Reforma Constitucional a la Justicia

La difícil situación que atraviesa la Administración de Justicia en Colombia es un hecho notorio. Como ya se anotó, la insuficiencia del aparato judicial para atender oportuna y adecuadamente las demandas de justicia de los asociados, es un mal que sufre la colectividad entera y que evidencian periódicamente los estudios a nivel mundial, los cuales señalan a Colombia como uno de los países en donde los tiempos procesales reales y la resolución de los conflictos llevados a la jurisdicción son mucho mayores que en gran parte de los países del orbe, lo cual, conlleva a inseguridad jurídica, desprotección judicial e incluso, injusticia social. Al descrédito del aparato de justicia subyace un problema social real de desatención estatal a las demandas de justicia.

Los esfuerzos que el Estado realiza en optimización del aparato de justicia lucen exiguos, comparados con el tamaño del inventario de pleitos judiciales sin resolver. A pesar de aquellos, el número de pleitos que ingresan periódicamente al sistema de justicia supera notablemente el de los que alcanzan respuesta judicial, lo que hace ilusorio un pronóstico alentador en términos de reducción de tiempos procesales.

Si bien dentro de las fronteras del orden constitucional recurrentemente el legislador explora medidas encaminadas a reducir los tiempos procesales, el propósito no consigue el éxito necesario para impactar significativamente la demora en los trámites procesales. Importantes reformas legales de los últimos años en materia procesal lucen audaces en el propósito de mejorar los tiempos de respuesta del sistema de justicia, pero apenas han logrado reducir ligeramente la duración de algunos tipos de pleitos en los que han puesto especial atención.

La idea de un debido proceso de duración razonable parece un sueño irrealizable en nuestro país. Las medidas de carácter legal se muestran insuficientes, aun acompañadas con otras de naturaleza administrativa, para remediar la incapacidad que padece el sistema para asegurar la realización de aquella garantía fundamental.

La escasez de recursos destinados por el Estado al sistema de justicia puede ser una de las razones que dificultan mejorar los tiempos de respuesta judicial, y por ello parece innegable la necesidad de incrementar notablemente el esfuerzo presupuestal del Estado en esta dirección. Sin embargo, aumentar el presupuesto de la Rama Judicial en la proporción que el Estado puede hacerlo sin comprometer la atención de los demás deberes a su cargo, no luce suficiente para robustecer el tamaño del aparato judicial al punto de vincular tantos operadores judiciales como sean necesarios para responder oportunamente las demandas de justicia.

En este sentido, este Gobierno, ha llevado o impulsado al Congreso de la República iniciativas legislativas importantes con las que espera contribuir a la **descongestión judicial, la eficiencia en la justicia y el financiamiento de la misma**, entre ellas, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Proyecto de Ley de Código General del Proceso, el Proyecto de Ley de Arancel Judicial y el Proyecto de Ley de Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional. Sin embargo estas, a pesar de sus bondades, no serán suficientes para solventar el inmenso problema de ineficiencia de la Justicia colombiana, por lo que se hace imperioso tramitar, concomitantemente, este Proyecto de Acto Legislativo de Reforma Constitucional a la Justicia, sobre todo en lo que guarda relación con la propuesta de **abrir el abanico de operadores habilitados para administrar justicia**.

También conviene examinar la posibilidad de promover una mayor participación de las autoridades no judiciales y de los particulares en la función jurisdiccional, no sólo como jurados en causas criminales, o como árbitros o conciliadores, sino **como juzgadores en asuntos que no impliquen el ejercicio de la potestad punitiva del Estado**.

A modo de ejemplo puede pensarse en el significado que puede tener la posibilidad de **conformar un ejército de profesionales del derecho** que asuman la función jurisdiccional llevando procesos judiciales hasta su etapa final en determinadas materias que autorice la Ley. Mucho esfuerzo se ahorraría al aparato judicial y se contribuiría en gran medida a la descongestión judicial.

Conviene estudiar las ventajas que puede acarrear la posibilidad de autorizar la realización de ciertas actividades jurisdiccionales a los notarios,

los que no obstante carecer de la calidad de funcionarios públicos, son reconocidos como autoridades⁵⁶[58][58] con una importancia creciente en el contexto social, y que en la mayoría de los casos cuentan con la capacidad institucional para colaborar en el cumplimiento de los deberes del Estado.

Sometidos a los deberes y a las responsabilidades de los jueces, los funcionarios no judiciales y los particulares pueden ofrecer un valioso servicio de colaboración con la administración de justicia, que en situaciones coyunturales como la que actualmente atraviesa el sistema judicial colombiano, puede ser definitivo para superar las dificultades en el propósito de ofrecer oportuna respuesta a las demandas de justicia.

Desde esta perspectiva, el legislador debería tener la posibilidad de evaluar las concretas circunstancias sociales y definir los mecanismos que permitan a las autoridades no judiciales y a los particulares participar en la actividad propia de la función jurisdiccional, de conformidad con las necesidades de cada momento histórico. La medida de la participación de aquellos en la función jurisdiccional debería depender del análisis serio característico del proceso democrático de formación de las leyes, sin que en ese designio la estrechez de los límites constitucionales pueda percibirse como un obstáculo.

Lo aquí propuesto, coincide plenamente con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 1285 de 2009, reformativa de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia 270 de 1996, que en su artículo 209 B y a propósito de la creación de la Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta, determinó como prioritario del trabajo de esa comisión, entre otros aspectos, *¿proyectos de desjudicialización y asignación de competencias y funciones a autoridades administrativas y a particulares habilitados para ejercer funciones públicas¿*.

De la misma manera, el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011), establece la necesidad de implementar mecanismos de desjudicialización, traslado de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas y a particulares, no sólo para generar descongestión judicial sino mejores condiciones de acceso a la justicia.

2.2. La propuesta del Gobierno

La propuesta de Reforma Constitucional a la Justicia, pretende modificar el artículo 116 de la Constitución Nacional para ampliar, de manera significativa, la oferta de justicia, permitiéndoles a otras personas o entes ejercer funciones jurisdiccionales, en concreto a servidores judiciales diferentes a jueces y magistrados, notarios, centros de conciliación, centros de arbitraje y abogados

en ejercicio, en este último caso como plan de choque por cinco (5) años prorrogables. Igualmente, se modificará este mismo artículo constitucional para introducir en el ordenamiento la figura del arbitramento obligatorio y será la ley la que defina qué conflictos deben ser obligatoriamente resueltos por un tribunal de arbitramento.

De aprobarse el Proyecto de Acto Legislativo de Reforma, ya no habrá lugar a dudas: los trámites o asuntos que más generen congestión, sean administrativos o jurisdiccionales, podrán trasladarse, ahora sí a través de leyes, a notarios, abogados en ejercicio, centros de conciliación y/o centros de arbitraje, entre otros.

Con esta Reforma, se pretende contribuir a la plena garantía del derecho de acceso a la Justicia. Sólo con la contribución de los notarios, por ejemplo, incrementaremos en 871 personas la oferta judicial, en 620 municipios de Colombia, aunado a 343 Centros de Conciliación, 125 Centros de Arbitraje, miles de empleados judiciales y miles de abogados en ejercicio. El éxito de esta apuesta está garantizada y tendremos en menos de lo que alguien pueda imaginarse, la justicia al día, fundamentalmente la civil, que es a donde más procesos llegan.

No se trata de evacuar procesos por evacuar. La resolución de las controversias, debe ir de la mano de la calidad en los fallos judiciales.

Así las cosas, el Proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del H. Congreso de la República, pretende ampliar el catálogo de operadores que cuenten con la autorización constitucional para cumplir con la función pública de administrar justicia.

2.2.1. Funciones jurisdiccionales a los empleados judiciales

Se prevé la atribución de funciones jurisdiccionales a los empleados judiciales (servidores distintos de jueces y magistrados), en la forma y términos que desarrolle la Ley.

En consecuencia, con dicha autorización constitucional podrá el legislador en un futuro permitir que, por ejemplo, los secretarios, oficiales mayores, magistrados auxiliares y abogados asistentes de los despachos judiciales, adelanten ciertas actuaciones que ayuden a descongestionar y agilizar el trámite de los procesos, tal y como por ejemplo, se previó en el artículo 8° de la Ley 794 de 2003 que modificaba el artículo 31 del Código de Procedimiento Civil para permitirle a los secretarios y oficiales mayores de los despachos, practicar por delegación del juez, diligencia de práctica de medidas cautelares o diligencias de entrega de bienes, lo que a la postre fue truncado por el fallo de

inexequibilidad contenido en la Sentencia C-798 de 200357[59][59] de la Corte Constitucional.

Los empleados judiciales tienen un alto grado de experiencia, conocimiento y manejo de los diversos trámites judiciales y, por ende, su participación será de gran utilidad en el desarrollo de los procesos, permitiendo que los mismos se evacúen de manera más ágil.

En el futuro podrá el legislador permitirle a estos empleados practicar diligencias de entrega, de medidas cautelares, pruebas, o expedir autos de sustanciación, reconocer personerías a los abogados para actuar en un proceso, ordenar la expedición de copias o certificaciones, por citar solo algunos ejemplos.

En el texto del Proyecto de Reforma se excluye, obviamente, la posibilidad para que estos empleados judiciales, profieran *¿sentencias o decisiones que pongan fin a los procesos¿*, pues ello está reservado al juez. Así las cosas, el legislador tendrá un límite razonable al ejercer la facultad regulatoria aquí prevista.

Se trata entonces de utilizar miles y miles de empleados judiciales en labores jurisdiccionales que hoy están reservadas exclusivamente al juez, pero que bien podrían ellos, habida cuenta de sus conocimientos y experiencia, desarrollar por delegación del juez.

Frente a esta posibilidad, reza entonces la reforma así:

¿Artículo 116. (¿). La ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinados empleados judiciales, salvo proferir sentencias o decisiones que pongan fin a los procesos.

(¿)¿.

En la Mesa de Justicia del 13 al 15 de septiembre de 2010, el Defensor del Pueblo, doctor Vólmar Pérez Ortiz, se manifestó a favor de la propuesta de otorgarles funciones jurisdiccionales a los empleados judiciales, no obstante sugirió hacer precisión sobre limitaciones a sus atribuciones.

Sugerencias como esta, motivaron el establecimiento expreso en el presente Proyecto de Acto Legislativo, de la limitación consistente en que dentro de las funciones jurisdiccionales que le otorgue la ley a los empleados judiciales, no puede estar la de *¿proferir sentencias o decisiones que pongan fin a los procesos¿*, tal y como se lee en el texto anteriormente transcrito.

2.2.2. Funciones jurisdiccionales a notarios

Se atribuye función jurisdiccional a los notarios en la forma y términos que señale la Ley. Con dicha habilitación constitucional, el legislador podrá asignarles a los notarios el trámite de ciertos procesos jurisdiccionales, lo cual

hoy no está permitido, pero que indudablemente, ayudará a descongestionar los despachos judiciales y a generar más acceso eficaz a la justicia. Por ejemplo, los procesos de pertenencia sobre bienes destinados a vivienda de interés social (tal y como lo establecían los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1183 de 2008, declarados inexecutable en Sentencia C-1159 de 2008⁵⁸[60][60]), procesos de jurisdicción voluntaria, ciertos procesos de familia, proceso ejecutivos, entre otros, podría asignarle el legislador a los notarios. Hoy en día los notarios cuentan con una importante infraestructura, con una serie de colaboradores calificados y, sobre todo, su elección por concurso de méritos garantiza su seriedad e idoneidad, por lo cual será muy útil y provechoso asignarles el conocimiento de ciertos procesos a fin de descongestionar la administración de justicia.

De aprobarse esta iniciativa, se podría contar con un significativo número de operadores de justicia, altamente calificados y con institucionalidad reconocida por la ciudadanía. Veamos:

De las 873 notarías creadas hasta hoy en nuestro país, el 99% están a cargo de abogados titulados y el 80% de estos cuenta con especialización. Así las cosas, se contará con un verdadero ejército de notarios al servicio de la Administración de Justicia a lo largo y ancho del territorio nacional.

NOTARIOS	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS
873	32	621

Departamento	Municipio	Nº de Notaría	Categoría
Amazonas	Leticia	Única	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Primera	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Segunda	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Tercera	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Cuarta	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Quinta	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Sexta	Primera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Antioquia	Medellín	Séptima	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Octava	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Novena	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Décima	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Once	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Doce	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Trece	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Catorce	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Quince	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Dieciséis	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Diecisiete	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Dieciocho	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Diecinueve	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Veinte	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Veintiuna	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Veintidós	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Veintitrés	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Veinticuatro	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Veinticinco	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Veintiséis	Primera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Antioquia	Medellín	Veintisiete	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Veintiocho	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Veintinueve	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Treinta	Primera Categoría
Antioquia	Medellín	Treinta y Una	Primera Categoría
Antioquia	Abejorral	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Amagá	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Amalfi	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Andes	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Angostura	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Anori	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Apartadó	Única	Primera Categoría
Antioquia	Arboletes	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Argelia	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Armenia	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Barbosa	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Bello	Primera	Primera Categoría
Antioquia	Bello	Segunda	Primera Categoría
Antioquia	Betania	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Betulia	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Buriticá	Única	Tercera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Antioquia	Ciudad Bolívar	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Cáceres	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Caldas	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Cañasgordas	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Caramanta	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Carepa	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Carmen de Viboral	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Carolina	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Caucasia	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Chigorodó	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Cisneros	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Cocorná	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Concordia	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Copacabana	Única	Primera Categoría
Antioquia	Dabeiba	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Don Matías	Única	Tercera Categoría</o:p>
Antioquia	Ebejico	Única	Tercera Categoría
Antioquia	El Bagre	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Entreríos	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Envigado	Primera	Primera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Antioquia	Envigado	Segunda	Primera Categoría
Antioquia	Envigado	Tercera	Primera Categoría
Antioquia	Fredonia	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Frontino	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Girardota	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Gómez Plata	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Granada	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Guarne	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Itagüí	Primera	Primera Categoría
Antioquia	Itagüí	Segunda	Primera Categoría
Antioquia	Ituango	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Jardín	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Jericó	Única	Tercera Categoría
Antioquia	La Ceja	Única	Segunda Categoría
Antioquia	La Estrella	Única	Primera Categoría
Antioquia	La Unión	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Liborina	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Maceo	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Marinilla	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Nariño	Única	Tercera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Antioquia	El Peñol	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Pueblorrico	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Puerto Berrío	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Puerto Nare	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Puerto Triunfo	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Remedios	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Retiro	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Rionegro	Primera	Primera Categoría
Antioquia	Rionegro	Segunda	Primera Categoría
Antioquia	Sabaneta	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Salgar	Única	Tercera Categoría
Antioquia	San Andrés	Única	Tercera Categoría
Antioquia	San Carlos	Única	Tercera Categoría
Antioquia	San Jerónimo	Única	Tercera Categoría
Antioquia	San Juan de Urabá	Única	Tercera Categoría
Antioquia	San Pedro Belmira	Única	Tercera Categoría
Antioquia	San Pedro de Urabá	Única	Tercera Categoría
Antioquia	San Rafael	Única	Tercera Categoría
Antioquia	San Roque	Única	Tercera Categoría
Antioquia	San Vicente	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Santa Bárbara	Única	Segunda

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Antioquia	Santa Fe de Antioquia	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Santa Rosa de Osos	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Santo Domingo	Única	Tercera Categoría
Antioquia	El Santuario	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Segovia	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Sonsón	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Sopetrán	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Támesis	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Tarazá	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Tarso	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Titiribí	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Turbo	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Urrao	Única	Segunda Categoría
Antioquia	Valdivia	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Valparaíso	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Vegachí	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Venecia	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Yalí	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Yarumal	Primera	Segunda Categoría
Antioquia	Yarumal	Segunda	Segunda Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Antioquia	Yolombó	Única	Tercera Categoría
Antioquia	Zaragoza	Única	Tercera Categoría
Arauca	Arauca	Única	Primera Categoría
Arauca	Arauquita	Única	Tercera Categoría
Arauca	Saravena	Única	Tercera Categoría
Arauca	Tame	Única	Tercera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Primera	Primera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Segunda	Primera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Tercera	Primera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Cuarta	Primera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Quinta	Primera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Sexta	Primera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Séptima	Primera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Octava	Primera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Novena	Primera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Décima	Primera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Once	Primera Categoría
Atlántico	Barranquilla	Doce	Primera Categoría
Atlántico	Baranoa	Única	Tercera Categoría
Atlántico	Campo de La Cruz	Única	Tercera Categoría
Atlántico	Galapa	Única	Tercera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Atlántico	Juan de Acosta	Única	Tercera Categoría
Atlántico	Luruaco	Única	Tercera Categoría
Atlántico	Malambo	Única	Primera Categoría
Atlántico	Manatí	Única	Tercera Categoría
Atlántico	Ponedera	Única	Tercera Categoría
Atlántico	Puerto Colombia	Única	Primera Categoría
Atlántico	Repelón	Única	Tercera Categoría
Atlántico	Sabanalarga	Única	Tercera Categoría< o:p>
Atlántico	Santo Tomás	Única	Tercera Categoría
Atlántico	Soledad	Primera	Segunda Categoría
Atlántico	Soledad	Segunda	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Primera	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Segunda	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Tercera	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cuarta	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Quinta	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Sexta	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Séptima	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Octava	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Novena	Primera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Décima	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Once	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Doce	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Trece	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Catorce	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Quince	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Dieciséis	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Diecisiete	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Dieciocho	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Diecinueve	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Veinte	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Veintiuna	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Veintidós	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Veintitrés	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Veinticuatro	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Veinticinco	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Veintiséis	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Veintisiete	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Veintiocho	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Veintinueve	Primera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Treinta	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Treinta y Una	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Treinta y Dos	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Treinta y Tres	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Treinta y Cuatro	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Treinta y Cinco	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Treinta y Seis	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Treinta y Siete	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Treinta y Ocho	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Treinta y Nueve	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cuarenta	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cuarenta y Una	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cuarenta y Dos	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cuarenta y Tres	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cuarenta y Cuatro	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cuarenta y Cinco	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cuarenta y Seis	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cuarenta y Siete	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cuarenta y Ocho	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cuarenta y Nueve	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cincuenta	Primera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cincuenta y Una	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cincuenta y Dos	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cincuenta y Tres	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cincuenta y Cuatro	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cincuenta y Cinco	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cincuenta y Seis	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cincuenta y Siete	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cincuenta y Ocho	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Cincuenta y Nueve	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Sesenta	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Sesenta y Una	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Sesenta y Dos	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Sesenta y Tres	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Sesenta y Cuatro	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Sesenta y Cinco	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Sesenta y Seis	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Sesenta y Siete	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Sesenta y Ocho	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Sesenta y Nueve	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Setenta	Primera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Bogotá D.C. Bogotá	Setenta y Una	Primera Categoría	
Bogotá D.C.	Bogotá	Setenta y Dos	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Setenta y Tres	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Setenta y Cuatro	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Setenta y Cinco	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Setenta y Seis	Primera Categoría
Bogotá D.C.	Bogotá	Setenta y Siete	Primera Categoría
Bolívar	Cartagena	Primera	Primera Categoría
Bolívar	Cartagena	Segunda	Primera Categoría
Bolívar	Cartagena	Tercera	Primera Categoría
Bolívar	Cartagena	Cuarta	Primera Categoría
Bolívar	Cartagena	Quinta	Primera Categoría
Bolívar	Cartagena	Sexta	Primera Categoría
Bolívar	Cartagena	Séptima	Primera Categoría
Bolívar	Achí	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Arjona	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Barranco de Loba	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Calamar	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Córdoba	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Carmen de Bolívar	Única	Segunda Categoría
Bolívar	Guamo	Única	Tercera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Bolívar	Magangué	Única	Segunda Categoría
Bolívar	Mahates	Única	Segunda Categoría
Bolívar	María La Baja	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Mompós	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Morales	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Pinillos	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Rioviejo	Única	Segunda Categoría
Bolívar	San Estanislao	Única	Tercera Categoría
Bolívar	San Jacinto	Única	Tercera Categoría
Bolívar	San Juan Nepomuceno	Única	Tercera Categoría
Bolívar	San Martín de Loba	Única	Tercera Categoría
Bolívar	San Pablo	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Santa Catalina	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Simití	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Talaigua Nuevo	Única	Segunda Categoría
Bolívar	Turbaco	Única	Tercera Categoría
Bolívar	Zambrano	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Tunja	Primera	Primera Categoría
Boyacá	Tunja	Segunda	Primera Categoría
Boyacá	Tunja	Tercera	Primera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Boyacá	Tunja	Cuarta	Primera Categoría
Boyacá	Aquitania	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Belén	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Boavita	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Campohermoso	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Chiquinquirá	Primera	Segunda Categoría
Boyacá	Chiquinquirá	Segunda	Segunda Categoría
Boyacá	Chiscas	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Chita	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Cubara	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Duitama	Primera	Primera Categoría
Boyacá	Duitama	Segunda	Primera Categoría
Boyacá	El Cocuy	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Garagoa	Única	Primera Categoría
Boyacá	Guateque	Única	Tercera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Boyacá	Guayata	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Labranzagrande	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Villa de Leyva	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Macanal	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Maripí	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Miraflores	Única	Segunda Categoría
Boyacá	Moniquirá	Primera	Segunda Categoría
Boyacá	Moniquirá	Segunda	Segunda Categoría
Boyacá	Muzo	Única	Segunda Categoría
Boyacá	Nobsa	Única	Primera Categoría
Boyacá	Paipa	Única	Segunda Categoría
Boyacá	Pauna	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Paz de Río	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Pesca	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Puerto Boyacá	Única	Segunda Categoría
Boyacá	Ramiriquí	Primera	Segunda Categoría
Boyacá	Ramiriquí	Segunda	Segunda Categoría
Boyacá	Saboyá	Única	Tercera Categoría
Boyacá	San Luis de Gaceno	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Santa Rosa de Viterbo	Única	Segunda Categoría
Boyacá	Sativanorte	Única	Tercera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Boyacá	Soata	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Socha	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Sogamoso	Primera	Primera Categoría
Boyacá	Sogamoso	Segunda	Primera Categoría
Boyacá	Sogamoso	Tercera	Primera Categoría
Boyacá	Somondoco	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Sotaquirá	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Tenza	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Tinjacá	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Toca	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Turmequé	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Úmbita	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Ventaquemada	Única	Tercera Categoría
Boyacá	Zetaquirá	Única	Tercera Categoría
Caldas	Manizales	Primera	Primera Categoría
Caldas	Manizales	Segunda	Primera Categoría
Caldas	Manizales	Tercera	Primera Categoría
Caldas	Manizales	Cuarta	Primera Categoría
Caldas	Manizales	Quinta	Primera Categoría
Caldas	Aguadas	Única	Segunda Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Caldas	Anserma	Única	Segunda Categoría
Caldas	Aranzazu	Única	Tercera Categoría
Caldas	Belalcázar	Única	Tercera Categoría
Caldas	Chinchiná	Primera	Primera Categoría
Caldas	Chinchiná	Segunda	Primera Categoría
Caldas	Filadelfia	Única	Tercera Categoría
Caldas	La Dorada	Única	Primera Categoría
Caldas	Manzanares	Única	Tercera Categoría
Caldas	Marmato	Única	Tercera Categoría
Caldas	Marquetalia	Única	Tercera Categoría
Caldas	Marulanda	Única	Tercera Categoría
Caldas	Neira	Única	Segunda Categoría
Caldas	Pácora	Única	Segunda Categoría
Caldas	Palestina	Única	Tercera Categoría
Caldas	Pensilvania	Única	Segunda Categoría
Caldas	Riosucio	Única	Segunda Categoría
Caldas	Risaralda	Única	Tercera Categoría
Caldas	Salamina	Única	Tercera Categoría
Caldas	Samaná	Única	Segunda Categoría
Caldas	Supía	Única	Tercera Categoría
Caldas	Victoria	Única	Tercera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Caldas	Villamaría	Única	Segunda Categoría
Caldas	Viterbo	Única	Tercera Categoría
Caquetá	Florencia	Primera	Primera Categoría
Caquetá	Florencia	Segunda	Primera Categoría
Caquetá	Belén de Los Andaquíes	Única	Tercera Categoría
Caquetá	El Doncello	Única	Segunda Categoría
Caquetá	San Vicente del Caguán	Única	Tercera Categoría
Casanare	Yopal	Primera	Primera Categoría
Casanare	Yopal	Segunda	Primera Categoría
Casanare	Aguazul	Única	Segunda Categoría
Casanare	Hato Corozal	Única	Tercera Categoría
Casanare	Monterrey	Única	Tercera Categoría
Casanare	Nunchía	Única	Tercera Categoría
Casanare	Orocué	Única	Tercera Categoría
Casanare	Paz de Ariporo	Única	Tercera Categoría
Casanare	Tauramena	Única	Tercera Categoría
Casanare	Villanueva	Única	Segunda Categoría
Cauca	Popayán	Primera	Primera Categoría
Cauca	Popayán	Segunda	Primera Categoría
Cauca	Popayán	Tercera	Primera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Cauca	Almaguer	Única	Tercera Categoría
Cauca	Balboa	Única	Tercera Categoría
Cauca	Bolívar	Única	Tercera Categoría
Cauca	Buenos Aires	Única	Tercera Categoría
Cauca	Caldono	Única	Tercera Categoría
Cauca	Caloto	Única	Tercera Categoría
Cauca	Corinto	Única	Tercera Categoría
Cauca	El Tambo	Única	Tercera Categoría
Cauca	Guapi	Única	Tercera Categoría
Cauca	Inzá	Única	Tercera Categoría
Cauca	La Vega	Única	Tercera Categoría
Cauca	López de Micay	Única	Tercera Categoría
Cauca	Mercaderes	Única	Tercera Categoría
Cauca	Miranda	Única	Tercera Categoría
Cauca	Morales	Única	Tercera Categoría
Cauca	Patía (El Bordo)	Única	Tercera Categoría
Cauca	Piendamó	Única	Segunda Categoría
Cauca	Puerto Tejada	Única	Segunda Categoría
Cauca	Rosas	Única	Tercera Categoría
Cauca	San Sebastián	Única	Segunda Categoría
Cauca	Santander de	Única	Segunda

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
	Quilichao		Categoría
Cauca	Silvia	Única	Tercera Categoría
Cauca	Timbío	Única	Tercera Categoría
Cauca	Timbiquí	Única	Tercera Categoría
Cesar	Valledupar	Primera	Primera Categoría
Cesar	Valledupar	Segunda	Primera Categoría
Cesar	Valledupar	Tercera	Primera Categoría
Cesar	Aguachica	Única	Segunda Categoría
Cesar	Codazzi	Única	Segunda Categoría
Cesar	Astrea	Única	Segunda Categoría
Cesar	Becerril	Única	Segunda Categoría
Cesar	Bosconia	Única	Segunda Categoría
Cesar	Chimichagua	Única	Tercera Categoría
Cesar	Chiriguaná	Única	Tercera Categoría
Cesar	Curumaní	Única	Segunda Categoría
Cesar	El Copey	Única	Primera Categoría
Cesar	El Paso	Única	Segunda Categoría
Cesar	Gamarra	Única	Tercera Categoría
Cesar	González	Única	Tercera Categoría
Cesar	La Gloria	Única	Tercera Categoría
Cesar	La Jagua de Ibirico	Única	Segunda Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Cesar	Pailitas	Única	Segunda Categoría
Cesar	Río de Oro	Única	Segunda Categoría
Cesar	La Paz (Robles)	Única	Segunda Categoría
Cesar	San Alberto	Única	Primera Categoría
Cesar	San Diego	Única	Tercera Categoría
Cesar	Tamalameque	Única	Tercera Categoría
Cesar	Pueblo Bello	Única	Primera Categoría
Chocó	Quibdó	Primera	Primera Categoría
Chocó	Quibdó	Segunda	Primera Categoría
Chocó	Acandí	Única	Tercera Categoría
Chocó	Alto Baudó (Pie de Pato)	Única	Tercera Categoría
Chocó	Bahía Solano	Única	Tercera Categoría
Chocó	Bajo Baudó (Pizarro)	Única	Tercera Categoría
Chocó	Bojayá (Bellavista)	Única	Tercera Categoría
Chocó	Istmina	Única	Tercera Categoría
Chocó	Juradó	Única	Tercera Categoría
Chocó	Lloró	Única	Tercera Categoría
Chocó	Novita	Única	Tercera Categoría
Chocó	Nuquí	Única	Tercera Categoría
Chocó	San José de Palmar	Única	Tercera Categoría
Chocó	Sipí	Única	Tercera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Chocó	Tadó	Única	2
Chocó	Unguía	Única	Tercera Categoría
Córdoba	Montería	Primera	Primera Categoría
Córdoba	Montería	Segunda	Primera Categoría
Córdoba	Montería	Tercera	Primera Categoría
Córdoba	Ayapel	Única	Tercera Categoría
Córdoba	Buenavista	Única	Segunda Categoría
Córdoba	Cereté	Única	Tercera Categoría
Córdoba	Chinú	Única	Tercera Categoría
Córdoba	Ciénaga de Oro	Única	Tercera Categoría
Córdoba	Lorica	Única	Segunda Categoría
Córdoba	Montelíbano	Única	Tercera Categoría
Córdoba	Planeta Rica	Única	Segunda Categoría
Córdoba	Pueblo Nuevo	Única	Tercera Categoría
Córdoba	Puerto Libertador	Única	Segunda Categoría
Córdoba	Purísima	Única	Tercera Categoría
Córdoba	Sahagún	Única	Tercera Categoría
Córdoba	San Andrés de Sotavento	Única	Tercera Categoría
Córdoba	San Antero	Única	Tercera Categoría
Córdoba	San Bernardo del Viento	Única	Tercera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Córdoba	San Carlos	Única	Tercera Categoría
Córdoba	San Pelayo	Única	Segunda Categoría
Córdoba	Tierra Alta	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Agua de Dios	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Anapoima	Única	Primera Categoría
Cundinamarca	Anolaima	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Bojacá	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Cajicá	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Caparrapí	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Cáqueza	Única	Primera Categoría
Cundinamarca	Chía	Primera	Primera Categoría
Cundinamarca	Chía	Segunda	Primera Categoría
Cundinamarca	Chipaque	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Chocontá	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Cota	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Facatativá	Primera	Primera Categoría
Cundinamarca	Facatativá	Segunda	Primera Categoría
Cundinamarca	Facatativá	Tercera	Primera Categoría
Cundinamarca	Fómeque	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Funza	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Fusagasugá	Primera	Primera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Cundinamarca	Fusagasugá	Segunda	Primera Categoría
Cundinamarca	Gachalá	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Gachetá	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Girardot	Primera	Primera Categoría
Cundinamarca	Girardot	Segunda	Primera Categoría
Cundinamarca	Guaduas	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Guatavita	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Junín	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	La Calera	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	La Mesa	Única	Primera Categoría
Cundinamarca	La Palma	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	La Vega	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Machetá	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Madrid	Única	Primera Categoría
Cundinamarca	Manta	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Medina	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Mosquera	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Nemocón	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Nocaima	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Pacho	Única	Primera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Cundinamarca	Paime	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Pandi	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Puerto Salgar	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	San Francisco	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	San Juan de Rioseco	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Sasaima	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Sesquilé	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Silvania	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Simijaca	Única	Tercera Categoría
Cundinamarca	Soacha	Primera	Primera Categoría
Cundinamarca	Soacha	Segunda	Primera Categoría
Cundinamarca	Subachoque	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Tabio	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Tenjo	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Tocaima	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Tocancipá	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Ubalá	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Ubaté	Primera	Segunda Categoría
Cundinamarca	Ubaté	Segunda	Segunda Categoría
Cundinamarca	Úne	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Útica	Única	Segunda

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Cundinamarca	Villapinzón	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Villeta	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Viotá	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Yacopí	Única	Segunda Categoría
Cundinamarca	Zipaquirá	Primera	Primera Categoría
Cundinamarca	Zipaquirá	Segunda	Primera Categoría
Guainía	Inírida	Única	Primera Categoría
Guajira	Riohacha	Primera	Primera Categoría
Guajira	Riohacha	Segunda	Primera Categoría
Guajira	Barrancas	Única	Tercera Categoría
Guajira	Fonseca	Única	Tercera Categoría
Guajira	Maicao	Única	Tercera Categoría
Guajira	San Juan del Cesar	Única	Tercera Categoría
Guajira	Uribe	Única	Tercera Categoría
Guajira	Villanueva	Única	Tercera Categoría
Guaviare	San José del Guaviare	Única	Primera Categoría
Huila	Neiva	Primera	Primera Categoría
Huila	Neiva	Segunda	Primera Categoría
Huila	Neiva	Tercera	Primera Categoría
Huila	Neiva	Cuarta	Primera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Huila	Neiva	Quinta	Primera Categoría
Huila	Agrado	Única	Tercera Categoría
Huila	Aipe	Única	Primera Categoría
Huila	Algeciras	Única	Segunda Categoría
Huila	Baraya	Única	Segunda Categoría
Huila	Campoalegre	Única	Primera Categoría
Huila	Colombia	Única	Tercera Categoría
Huila	Garzón	Primera	Primera Categoría
Huila	Garzón	Segunda	Primera Categoría
Huila	Gigante	Única	Primera Categoría
Huila	Guadalupe	Única	Segunda Categoría
Huila	La Plata	Única	Segunda Categoría
Huila	Palermo	Única	Segunda Categoría
Huila	Pitalito	Primera	Primera Categoría
Huila	Pitalito	Segunda	Primera Categoría
Huila	San Agustín	Única	Tercera Categoría
Huila	Tesalia	Única	Tercera Categoría
Huila	Timaná	Única	Tercera Categoría
Huila	Yaguará	Única	Segunda Categoría
Magdalena	Santa Marta	Primera	Primera Categoría
Magdalena	Santa Marta	Segunda	Primera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Magdalena	Santa Marta	Tercera	Primera Categoría
Magdalena	Santa Marta	Cuarta	Primera Categoría
Magdalena	Aracataca	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Ariguani	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Cerro de San Antonio	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Chivolo	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Ciénaga	Única	Segunda Categoría
Magdalena	El Banco	Única	Tercera Categoría
Magdalena	El Piñón	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Fundación	Única	Segunda Categoría
Magdalena	Guamal	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Pedraza	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Pivijay	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Plato	Única	Segunda Categoría
Magdalena	Remolino	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Salamina	Única	Tercera Categoría
Magdalena	San Sebastián de Buenavista	Única	Tercera Categoría
Magdalena	San Zenón	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Santa Ana	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Sitio Nuevo	Única	Tercera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Magdalena	Tenerife	Única	Tercera Categoría
Magdalena	Sabanas de San Ángel	Única	Tercera Categoría
Meta	Villavicencio	Primera	Primera Categoría
Meta	Villavicencio	Segunda	Primera Categoría
Meta	Villavicencio	Tercera	Primera Categoría
Meta	Villavicencio	Cuarta	Primera Categoría
Meta	Acacías	Única	Segunda Categoría
Meta	Granada	Única	Segunda Categoría
Meta	Puerto López	Única	Tercera Categoría
Meta	San Martín	Única	Segunda Categoría
Meta	San Juan de Arama / Vista Hermosa	Única	Segunda Categoría
Nariño	Pasto	Primera	Primera Categoría
Nariño	Pasto	Segunda	Primera Categoría
Nariño	Pasto	Tercera	Primera Categoría
< span lang=ES-TRAD style='font-size: 9.5pt;font-family:"Book Antiqua";mso-fareast-font-family:Calibri;color:black;mso-ansi-language:ES-TRAD;mso-fareast-language:EN-US'>Nariño	Pasto	Cuarta	Primera Categoría
Nariño	Albán	Única	Tercera Categoría
Nariño	Barbacoas	Única	Tercera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Nariño	Buesaco	Única	Segunda Categoría
Nariño	Cumbal	Única	Tercera Categoría
Nariño	El Charco	Única	Tercera Categoría
Nariño	El Tambo	Única	Tercera Categoría
Nariño	Ipiales	Primera	Primera Categoría
Nariño	Ipiales	Segunda	Primera Categoría
Nariño	La Cruz	Única	Tercera Categoría
Nariño	La Unión	Única	Tercera Categoría
Nariño	Linares	Única	Tercera Categoría
Nariño	Los Andes	Única	Tercera Categoría
Nariño	Puerres	Única	Tercera Categoría
Nariño	Ricaurte	Única	Tercera Categoría
Nariño	Samaniego	Única	Segunda Categoría
Nariño	Sandoná	Única	Tercera Categoría
Nariño	San Pablo	Única	Tercera Categoría
Nariño	Taminango	Única	Tercera Categoría
Nariño	Tumaco	Única	Tercera Categoría
Nariño	Túquerres	Primera	Segunda Categoría
Nariño	Túquerres	Segunda	Segunda Categoría
Norte Santander	Cúcuta	Primera	Primera Categoría
Norte Santander	Cúcuta	Segunda	Primera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Norte Santander	Cúcuta	Tercera	Primera Categoría
Norte Santander	Cúcuta	Cuarta	Primera Categoría
Norte Santander	Cúcuta	Quinta	Primera Categoría
Norte Santander	Cúcuta	Sexta	Primera Categoría
Norte Santander	Cúcuta	Séptima	Primera Categoría
Norte Santander	Ábrego	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Arboledas	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Bucarasica	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Cáchira	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Chinácota	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Convención	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Cucutilla	Única	Tercera Categoría
Norte Santand er	Durania	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	El Carmen	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	El Zulia	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Gramalote	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Los Patios	Única	Segunda Categoría
Norte Santander	Ocaña	Primera	Primera Categoría
Norte Santander	Ocaña	Segunda	Primera Categoría
Norte Santander	Pamplona	Primera	Primera Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Norte Santander	Pamplona	Segunda	Primera Categoría
Norte Santander	Puerto Santander	Única	Segunda Categoría
Norte Santander	Salazar	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Sardinata	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Teorama	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Tibú	Única	Segunda Categoría
Norte Santander	Toledo	Única	Segunda Categoría
Norte Santander	Villa Caro	Única	Tercera Categoría
Norte Santander	Villa del Rosario	Única	Tercera Categoría
Putumayo	Mocoa	Única	Primera Categoría
Putumayo	Orito	Única	Segunda Categoría
Putumayo	Puerto Asís	Única	Tercera Categoría
Putumayo	Puerto Leguizamó	Única	Tercera Categoría
Putumayo	Santiago	Única	Tercera Categoría
Putumayo	Valle del Guamuez	Única	Tercera Categoría
Putumayo	Villagarzón	Única	Tercera Categoría
Quindío	Armenia	Primera	Primera Categoría
Quindío	Armenia	Segunda	Primera Categoría
Quindío	Armenia	Tercera	Primera Categoría
Quindío	Armenia	Cuarta	Primera Categoría
Quindío	Armenia	Quinta	Primera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Quindío	Calarcá	Primera	Segunda Categoría
Quindío	Calarcá	Segunda	Segunda Categoría
Quindío	Circasia	Única	Tercera Categoría
Quindío	Filandia	Única	Tercera Categoría
Quindío	Génova	Única	Tercera Categoría
Quindío	La Tebaida	Única	Tercera Categoría
Quindío	Montenegro	Única	Tercera Categoría
Quindío	Pijao	Única	Tercera Categoría
Quindío	Quimbaya	Única	2
Quindío	Salento	Única	Tercera Categoría
Risaralda	Pereira	Primera	Primera Categoría
Risaralda	Pereira	Segunda	Primera Categoría
Risaralda	Pereira	Tercera	Primera Categoría
Risaralda	Pereira	Cuarta	Primera Categoría
Risaralda	Pereira	Quinta	Primera Categoría
Risaralda	Pereira	Sexta	Primera Categoría
Risaralda	Pereira	Séptima	Primera Categoría
Risaralda	Apia	Única	Tercera Categoría
Risaralda	Balboa	Única	Tercera Categoría
Risaralda	Belén de Umbría	Única	Segunda Categoría

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
Risaralda	Dosquebradas	Única	Primera Categoría
Risaralda	Guatica	Única	Tercera Categoría
Risaralda	La Celia	Única	Tercera Categoría
Risaralda	La Virginia	Única	Segunda Categoría
Risaralda	Marsella	Única	Tercera Categoría
Risaralda	Mistrato	Única	Tercera Categoría
Risaralda	Pueblo Rico	Única	Tercera Categoría
Risaralda	Quinchía	Única	Tercera Categoría
Risaralda	Santa Rosa de Cabal	Única	Primera Categoría
Risaralda	Santuario	Única	Tercera Categoría
San Andrés	San Andrés	Única	Primera Categoría
San Andrés	Providencia	Única	Tercera Categoría
Santander	Bucaramanga	Primera	Primera Categoría
Santander	Bucaramanga	Segunda	Primera Categoría
Santander	Bucaramanga	Tercera	Primera Categoría
Santander	Bucaramanga	Cuarta	Primera Categoría
Santander	Bucaramanga	Quinta	Primera Categoría
Santander	Bucaramanga	Sexta	Primera Categoría
Santander	Bucaramanga	Séptima	Primera Categoría
Santander	Bucar amanga	Octava	Primera Categoría
Santander	Bucaramanga	Novena	Primera

Departamento	Municipio	N° de Notaría	Categoría
			Categoría
Santander	Bucaramanga	Décima	Primera Categoría
Santander	Bucaramanga	Once	Primera Categoría
Santander	Barbosa	Única	Segunda Categoría
Santander	Barichara	Única	Tercera Categoría
Santander	Barrancabermeja	Primera	Primera Categoría
Santander			