

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN LA
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN COLOMBIA EN EL PERIODO 2002 – 2008

CARLOS MAURICIO RANGEL MEJÍA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2010

“Análisis de la actividad política gubernamental en la administración de justicia en
Colombia en el periodo 2002 – 2008”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Carlos Mauricio Rangel Mejía

Dirigida por:
Andrés de Zubiría Samper

Semestre I, 2010

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. REFORMAS DISPERSAS EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: LA ACTIVIDAD POLÍTICA GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2002 – 2008)	5
1.1. FERNANDO LONDOÑO HOYOS (AGOSTO DE 2002 – NOVIEMBRE DE 2003)	6
1.2. SABAS PRETELT DE LA VEGA (NOVIEMBRE DE 2003 – AGOSTO DE 2006)	8
1.3. CARLOS HOLGUÍN SARDI (AGOSTO DE 2006 – JUNIO DE 2008)	12
1.4. FABIO VALENCIA COSSIO (JUNIO – DICIEMBRE DE 2008)	17
2. ACCESO A LA JUSTICIA Y JUSTICIA ALTERNATIVA: EFECTOS DIFERENCIADOS ENTRE ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DISPERSOS	22
2.1. ACCESO A LA JUSTICIA	23
2.2. JUSTICIA ALTERNATIVA	27
3. EN BÚSQUEDA DE LOS CRITERIOS DE UNA VERDADERA REFORMA JUDICIAL: AUTONOMÍA, CALIDAD Y ORALIDAD EN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL	32

3.1. AUTONOMÍA DE LA RAMA JUDICIAL	33
3.2. CALIDAD EN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL	35
3.3. LA ORALIDAD COMO OBJETO BÁSICO DE LOS PROCESOS	39
4. CONCLUSIONES	43

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Índices de congestión (%) acumulado por áreas de atención, en los años 2002 y 2006.	13
Tabla 2. Programas de atención a víctimas a noviembre de 2008.	15
Tabla 3. Gestión del Sistema Penal Acusatorio en el periodo 2005 – 2008.	16
Gráfico 1. Evolución del índice de hacinamiento en el sistema penitenciario y carcelario en el periodo 2002 – 2008.	18
Tabla 4. Evolución del nivel de acumulación de procesos en la rama judicial en el periodo 2002 – 2008.	24
Gráfico 2. Número de solicitudes atendidas en Casas de Justicia en los años 2002, 2004 y 2006.	25
Tabla 5. Distribución de solicitudes de atención a Casas de Justicia según motivo de consulta, en el año 2006.	25
Tabla 6. Composición de la oferta de la rama judicial a noviembre de 2008.	27
Tabla 7. Número de operadores de justicia formal y no formal en los años 2003 y 2006.	30
Gráfico 3. Gasto de la Rama Judicial en el periodo 2002 – 2009.	31
Gráfico 4. Indicadores de confianza en la justicia en el periodo 2004 – 2007.	35

Gráfico 5. Índices de carga laboral y productividad por juez en el periodo 2002 – 2007.	36
Tabla 8. Porcentaje de cargos en carrera judicial por despachos a noviembre de 2008.	37
Gráfico 6. Porcentaje de participación del presupuesto del sector jurisdiccional frente al Presupuesto General de la Nación en el periodo 2002 – 2008.	39
Gráfico 7. Índice de congestión de las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa y disciplinaria en el periodo 2002 – 2007.	41
Tabla 9. Síntesis de la estructuración de los criterios propuestos frente a una posible reforma judicial.	42

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Documento. “Acto Legislativo 03 de 2002”.

Anexo 2. Documento. “Proyecto de acto legislativo propuesto por el Ministro del Interior y de Justicia Fabio Valencia Cossio”.

GLOSARIO

Acceso a la justicia

Principio de la administración de justicia, estipulado en el artículo 2º de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de Administración de Justicia), en los siguientes términos: “El Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la Administración de Justicia. Será de su cargo el amparo de pobreza y el servicio de defensoría pública. En cada municipio habrá como mínimo un defensor público”¹.

Actividad política gubernamental

Las decisiones colectivas que son tomadas por una autoridad política competente, bajo unos procedimientos preestablecidos. Estas decisiones hacen tránsito a carácter obligatorio, en virtud de una ley fundamental que así lo permite, teniendo en cuenta que su contenido debe tener reconocimiento constitucional y debe estar sujeta al ordenamiento jurídico. En concreto, se refiere a las decisiones del orden ejecutivo y legislativo tomadas frente a la justicia y su administración.

Competencias institucionales

Facultades que impone el Estado en cada una de sus instituciones, relacionando la actividad del gobierno con los intereses nacionales. Concretamente, las referidas a las instituciones de la rama judicial.

Justicia alternativa

Principio de la administración de justicia, estipulado en el artículo 8º de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de Administración de Justicia), en los siguientes términos: “La ley podrá establecer mecanismos diferentes al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presente entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá al cobro de honorarios por estos servicios”².

¹ Ver Congreso de la República. “Ley 270 de 1996. Por la cual se crea la Ley Estatutaria de Administración de Justicia”, 2008. p.1.

² Ver Congreso de la República. “Ley 270 de 1996. Por la cual se crea la Ley Estatutaria de Administración de Justicia”. p. 3.

Ordenamiento jurídico paralelo

Área del sistema jurídico que aplica principios fundamentales y que se distingue de otras áreas por los derechos constitucionales que se concentran en cada una de ellas, así como los sujetos de derecho que intervienen. Posee un control abstracto y unas reglas sectoriales que, en la mayoría de casos, difuminan el curso unificado del sistema jurídico y provocan efectos diferenciados sobre su administración.

INTRODUCCIÓN

La situación de la justicia en Colombia ha cobrado mayor protagonismo por el número de reformas judiciales y los debates que surgen al respecto, y como parte de la agenda política del Gobierno de turno. Aún, en pleno siglo XXI, se insiste en el ajuste de las acciones gubernamentales a las normas como una bondad de los gobiernos democráticos. Siguiendo a Bobbio, en términos de justicia, y su administración, se espera que los gobiernos se ajusten a la Constitución y la ley, las cuales propugnan el acceso a la justicia (autónoma e independiente) de cualquier individuo, a través del correcto funcionamiento de mecanismos procesales.¹

Esta monografía tiene como objetivo general analizar la relación que tiene la actividad política con la administración de justicia dentro del marco de los presupuestos constitucionales y legales frente a la materia. La Carta Política de 1991 propugna el acceso a la justicia, con desarrollo en la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de Administración de Justicia), y con el acompañamiento de criterios complementarios como la alternatividad. De esta forma, se estudiará lo que la actividad política adelantó frente a la justicia y su administración.

Tres objetivos específicos persiguen este estudio. En primer lugar, examinar las gestiones del orden ejecutivo y legislativo, en el periodo 2002 – 2008, identificando problemas y soluciones que se generaron frente a la administración de justicia, y considerando la coyuntura inmediata que las envolvió; en segundo lugar, determinar la medida en que los presupuestos constitucionales y legales se presentaron en el desempeño administrativo de la justicia; y, por último, plantear los criterios que debería perseguir una verdadera reforma judicial en términos de administración de justicia.

La investigación que se llevó a cabo es de tipo cualitativo, teniendo el propósito de indagar por la actividad que el ejecutivo y el legislativo abordaron en términos de administración de justicia, dentro de un marco constitucional y legal. Su

¹ Comparar Bobbio, Norberto. “El futuro de la democracia”. En *El futuro de la democracia*, 1997. p. 26.

procedencia es múltiple, abordando documentos oficiales y de distintos académicos y organizaciones que estudian el tema. Su sistematización se logró a través de herramientas estadísticas que conformaron gráficos y tablas, que sirven de soporte a la información abordada en los capítulos de esta monografía.

La justicia, y su administración, para su estudio, requieren un enfoque institucional. Es decir, el análisis se concentra en las decisiones políticas frente a una realidad judicial y a las instituciones de la rama jurisdiccional como escenarios de desarrollo de tales decisiones adoptadas. Concretamente, esta monografía quiere indagar acerca de lo que se hizo en materia de administración de justicia, por parte del ejecutivo y el legislativo, en el periodo 2002 – 2008. De manera anticipada, se puede asumir como hipótesis que la actividad política adelantó reformas en términos de ordenamientos jurídicos paralelos y competencias institucionales, sin resolver integralmente problemas asociados a presupuestos constitucionales y legales tales como el acceso a la justicia y justicia alternativa, dispuestos en el marco de la administración de justicia.

Este estudio se justifica en la medida que la justicia, y su administración, son temas que se han ocupado en el programa político del presidente Uribe, en vigencia durante todo el periodo de estudio. La justicia es un tentáculo del programa bandera, la seguridad democrática, y a ella se le confía la confianza en el Gobierno y en sus decisiones. Sin embargo, recordando que la justicia es, nada más y nada menos, que el poder de arbitraje del Estado, los servicios que presta, y su gestión, deben estar con arreglo a presupuestos constitucionales y legales. De esta forma, es conveniente estudiar en qué medida se observan estos presupuestos constitucionales (el acceso a la justicia y la justicia alternativa) en las decisiones tomadas por el ejecutivo y el legislativo, y sus efectos en la renovación y el control de la sociedad.

Como punto de partida se tiene la gestión el Gobierno a través del Ministerio del Interior y de Justicia. A través de esta institución, el presidente Uribe lideró las fórmulas normativas y procesales, en conexión con su bancada en el Congreso, para solucionar los problemas de la justicia, en distintos frentes tales como justicia penal y justicia transicional, especialmente.

Frente al proyecto de monografía, este trabajo presenta un cambio, referido a la hipótesis inicialmente planteada. Aunque la modificación indicada no implica cambios de fondo, significó un cambio de redacción. Inicialmente, la hipótesis indicaba que la actividad política descuidó totalmente los presupuestos constitucionales y legales de acceso a la justicia y justicia alternativa. En desarrollo del trabajo, se decidió cambiar su redacción, indicado que la actividad política, con sus reformas en términos de administración de justicia, brindó soluciones incompletas frente a los principios anteriormente indicados. Dicho cambio en la redacción de la hipótesis de trabajo fue incorporado en el proyecto de monografía.

La importancia de este estudio reside en la atención que la ciencia política pone en la justicia, como servicio esencialmente público, en conexión con el derecho constitucional o político. Es menester que un politólogo conforme un juicio propio frente a los problemas administrativos del Estado, como el que aqueja la justicia, valiéndose de las herramientas de gestión pública y los marcos teóricos de la democracia. De esta forma, pueden generarse posiciones acerca de las decisiones gubernamentales en materia de administración de justicia y proyectar el impacto de las mismas, desarrollando la creatividad y la capacidad propositiva.

La presente monografía contiene tres capítulos. En el primero se hace una presentación descriptiva de la gestión de los cuatro Ministros del Interior y de Justicia, en el periodo 2002 – 2008: Fernando Londoño Hoyos, Sabas Pretelt de la Vega, Carlos Holguín Sardi y Fabio Valencia Cossio. Se describirán las propuestas del orden ejecutivo y legislativo, y el curso que tomaron gracias a la bancada gubernamental en el Congreso; los problemas que se pretendían resolver y el rumbo que tomó la agenda política del presidente Uribe, en términos de administración de justicia. En el segundo capítulo, se analizan los proyectos, descritos en el primer capítulo, con referencia a los presupuestos legales y constitucionales de acceso a la justicia y justicia alternativa. Y, en el tercer capítulo, en virtud de la recurrencia a reformas judiciales, se proponen tres criterios que deberían estructurar una verdadera reforma judicial, perfeccionando el juicio del autor de esta monografía frente a la administración de justicia y sus problemas.

Finalmente, se espera que este estudio permita al lector una construcción generalizada y sustentada de la justicia, sus retos y sus logros, durante el periodo estudiado. La justicia es un servicio público que debe ser administrado con conciencia gerencial y con observancia de los principios constitucionales y legales establecidos. Las acciones que se adelanten, en este frente, definen, en gran parte, un buen gobierno, la resolución de conflictos dentro de las sociedades y la legitimidad de los actos gubernamentales.

1. REFORMAS DISPERSAS EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: LA ACTIVIDAD POLÍTICA GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2002 – 2008)

El primer gobierno del presidente Uribe Vélez inicia con un intenso programa de disminución del tamaño del Estado. En su “Manifiesto Democrático”, el presidente electo señaló una incompatibilidad entre las tareas estatales y las grandes partidas presupuestales. Ciertamente, el lema de “menos burocracia” afectaba también a la rama judicial y la administración de justicia: era preciso eliminar el Consejo Superior de la Judicatura y promover los métodos alternos de administración de justicia. En efecto, las dos propuestas anteriormente expuestas implicaban ajustes institucionales que, a la luz del programa político del presidente de turno, desembocaron en la fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia.

La ley 790 de 2002 estableció el Ministerio del Interior y de Justicia, creando así un solo sector administrativo, en donde se fusionó el “ministerio de la política” con el “ministerio de la justicia”. Así, se comenzó a configurar la estrategia para enfrentar el monstruo que es la crisis judicial, con sus problemas de congestión en la administración de justicia. ¿Qué podemos apreciar de la cartera del Interior y de Justicia en las próximas páginas? Las diversas salidas, tempranas o tardías, y con distintos impactos sobre el sistema judicial con acciones u omisiones del legislativo, y con un poder judicial movido casi por la inercia.

La apuesta por redefinir el cuerpo administrativo, por limitarlo, derivó en una visión también limitada de la crisis del sistema judicial. La cartera recientemente creada concentró sus esfuerzos en desarrollar enfoques mediáticos de la justicia, traducidos en la creación de ordenamientos jurídicos paralelos y competencias institucionales, especialmente en altas cortes, que aumentaban la ambigüedad en términos de funciones y competencias.

En los próximos numerales se aprecia, de manera descriptiva, pues, los efectos que tuvo la reestructuración administrativa en la justicia, la manera como el

ejecutivo asumió el problema y las soluciones propuestas. Recuérdese que esto se enmarca en una política de racionalización del gasto público y el aumento de niveles de eficiencia y eficacia en las misiones del Gobierno de turno, lo cual generó grandes expectativas frente a los cambios esperados. En especial, y con razón, se esperaba que comenzara el proceso de resolución del problema de la congestión judicial y la inestabilidad normativa, en tanto un aspecto vital de la seguridad democrática y el sostenimiento macroeconómico.

1.1. FERNANDO LONDOÑO HOYOS (AGOSTO DE 2002 – NOVIEMBRE DE 2003)

Fernando Londoño Hoyos es el primero en asumir la nueva cartera del Interior y de Justicia. Con observancia del programa político del presidente Uribe, a Londoño le fue encomendada la misión de acercar la justicia a la gente. Para lograrlo, sus primeras propuestas versaron en la creación de la jurisdicción de pequeñas causas, donde jueces de competencia múltiple administren justicia pronta y eficaz, como un remedio a la congestión judicial. Al respecto, el ministro sostenía que “No hay administración de justicia en Colombia cuando un proceso ordinario de mayor cuantía está durando entre 15 y 20 años en primera instancia, y en segunda instancia y casación, eso cuando no es interrumpido por otras fórmulas procesales, ni hay otra tutela de por medio o una acción de cumplimiento”². Así las cosas, a primera vista, el Gobierno apostaba por una justicia que brindara soluciones en cuestión de horas, puesto que la justicia pronta es condición de paz real. En otras palabras, la apuesta era por un servicio de justicia en función de la velocidad de las relaciones sociales: rápida.

Sin embargo, el ejecutivo encontró obstáculos al momento de conformar una propuesta más concreta. El sistema judicial, gracias a la Constitución Política de 1991 y la acción de tutela, establecida en su artículo 86, estaba alimentado, en gran medida,

² Ver Londoño Hoyos, Fernando. “Proyecto de reforma de la administración de justicia”. En *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, 2003. p. 179.

por esta acción de amparo. Esto significaba que una acción concebida como excepcional y extraordinaria, estaba siendo usada como el primer recurso que alimentaba el sistema judicial. Grave problema identificó el Gobierno, puesto que si un recurso extraordinario, era usado como ordinario, era por el alto nivel de desconfianza en la justicia. Así se identificó en la justicia civil y penal, en donde, además de encontrar sobredemanda de acciones de tutela, este aspecto provocaba el famoso “choque de trenes”, en tanto la jurisprudencia de altas cortes parece no ser cosa juzgada cuando eran recurridas por tal acción de amparo.³

No obstante, aquella visión que podría calificarse de “integral” al contemplar el problema de la administración de justicia, comenzó a limitarse. La prueba clara es el producto más importante que se identifica del periodo del ministro Londoño Hoyos: el Acto Legislativo 03 de 2002 y la nueva concepción de la justicia penal en Colombia.

La propuesta, inicialmente, abarcó dispersos aspectos del sistema judicial. Tal afirmación puede comprobarse en el informe que el senador Cristo, y otros ponentes, presentaron a la Comisión Primera Constitucional. El escrito establece que la propuesta presentada por el Gobierno contemplaba modificaciones en la figura de pérdida de investidura de los congresistas, en virtud del principio de legalidad y debido proceso, así como modificaciones en materia de investigación criminal y atribuciones de la Fiscalía General de la Nación.⁴

En virtud de lo anterior, el legislativo objetó la inclusión de temas dispersos en la propuesta: a juicio de los ponentes, no existía ninguna relación entre la pérdida de investidura y la inclusión de procedimientos acusatorios en la justicia penal. La materia de esta propuesta correspondía, evidentemente, al ajuste de las competencias de investigación y juzgamiento, con observancia de instrumentos internacionales,

³ Comparar Londoño Hoyos. “Proyecto de reforma de la administración de justicia”. p. 183.

⁴ Comparar Cristo, Juan Fernando (et al). “Informe de ponencia primer debate proyecto acto legislativo 012 de 2002 Senado, 237 de 2002 Cámara”. En *Gaceta 531 de 2002*, 2002. p. 2.

como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el Pacto de San José de Costa Rica de 1969.⁵

En este orden de ideas, el Acto Legislativo se delimitó a regular el tema esencial: el derecho penal como agenda política del Gobierno. De esta forma, la investigación criminal, separada de la función de juzgamiento, atribuida a los jueces, dio paso a la inclusión del sistema acusatorio. Los propósitos: combatir la violencia, garantizar los derechos humanos y mejorar la administración de justicia penal.⁶

El avance en sistema penal acusatorio opacó toda propuesta de avance en la jurisdicción de pequeñas causas y en los jueces de competencia múltiple, así como en la definición del alcance de la acción de tutela. Puede decirse que Londoño Hoyos reactivó el ejercicio de la Fiscalía General de la Nación. El Acto Legislativo 03 de 2002 le atribuye la función esencial de investigación a dicha institución, a través de medios de prueba altamente técnicos, así como la función de acusar ante los jueces, mediante escritos de acusación, producto de su indagación. Así, la justicia penal resuelve tomar su propio camino y probar mejor suerte: se esperaba que el Sistema Penal Acusatorio evitara decisiones arbitrarias y se verificara realmente el mérito para investigar y judicializar, esperando descongestionar la justicia penal.

De esta forma, la gestión de Londoño Hoyos terminaría en noviembre de 2003, con un nuevo ordenamiento penal paralelo con grandes expectativas y competencias institucionales que, apuntando a la especialización y división de funciones, aspiraba mejorar la justicia penal, solamente.

1.2. SABAS PRETELT DE LA VEGA (NOVIEMBRE DE 2003 – AGOSTO DE 2006)

La importancia que brindó el Acto Legislativo 03 de 2002, gestionado por Londoño Hoyos, a la Fiscalía General de la Nación y al Sistema Acusatorio, iban a dirigir las

⁵ Comparar Cristo (et al). “Informe de ponencia primer debate proyecto acto legislativo 012 de 2002 Senado, 237 de 2002 Cámara”. p. 4

⁶ Comparar Uprimny, Rodrigo. “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”. En *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio – jurídico*, 2001. p. 284.

reformas que desde el Gobierno lideró el siguiente Ministro del Interior y de Justicia: Sabas Pretelt de la Vega.

Ciertamente, el Acto Legislativo en comento solamente dejó en términos generales la reforma sobre la justicia penal. Si el orden público ocupaba gran atención del Gobierno nacional, la política criminal debía combatir el delito a través de un sistema penal efectivo. De esta forma, el paso a seguir era la adaptación de la normativa penal, sustantiva y procesal, a los nuevos criterios en materia de investigación y juzgamiento. Surge así el vigente Código de Procedimiento Penal, la Ley 906 de 2004, con el propósito de dar real cumplimiento a principios como la reparación integral, la participación activa de los sujetos procesales y, por supuesto, la terminación efectiva de los procesos.

Desde el ejecutivo, Pretelt sustentaba que el programa político del presidente no podía avanzar si no se controlaba el delito, como primera causa de generación de conflictos. Por tal motivo, resolver el problema de la justicia comenzaba, sino es que se limitaba, a ejecutar fórmulas de gestión de la justicia penal, como el procedimiento acusatorio. Si se enriquece la participación y se promueve el consenso entre las partes, la justicia penal se vuelve eficaz y, especialmente, pueden solucionarse los conflictos que agobian la sociedad colombiana.

Dejando a un lado los motivos políticos sobre el sistema penal acusatorio, tanto el ejecutivo como el legislativo coincidieron en este nuevo código para disminuir el trabajo de los jueces y para implantar en la justicia penal prácticas negociales. Toda vez que la justicia penal es la que sirve de insumo, en mayor medida, para los índices de seguridad, era preciso posibilitar el sometimiento del delito a la justicia con juicios orales y sentencias rápidas y baratas, haciéndola más eficaz y eficiente.⁷

En perspectiva, la justicia penal colombiana asumía la novedosa propuesta de “flexibilizarse”, es decir, no mostrar un simple perfil amenazador y de venganza, porque lo único que mostraba era carencia de control sobre la comisión de delitos. La

⁷ Comparar Fernández León, Whanda. “Preacuerdos y negociaciones”. En *Procedimiento penal acusatorio y oral: una reflexión histórica sobre la reforma constitucional de 19 de diciembre de 2002 y la ley 906 de 2004*, 2005. p. 297.

contención de la violencia, entonces, comenzaba por la oralidad como instrumento esencial de la justicia, definiendo una nueva metodología de juzgamiento. Así mismo, el Código de Procedimiento Penal que se expidió, además de la vocación acusatoria, retroalimenta las labores de policía judicial de la Fiscalía General de la Nación y brinda una visión garantista del derecho penal al delimitar las funciones del juez de control de garantías y del juez de conocimiento. En este orden de ideas, aparece una nueva carta de combate a la congestión de la justicia.

La implementación del Código de Procedimiento Penal sucedió a través de cuatro etapas, contemplando los siguientes distritos judiciales:

- Desde el 1° de enero de 2005: Bogotá, Armenia, Manizales y Pereira.
- Desde el 1° de enero de 2006: Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo, Tunja y El Yopal.
- Desde el 1° de enero de 2007: Antioquia, Cundinamarca, Florencia, Ibagué, Neiva, Pasto, Popayán y Villavicencio.
- Desde el 1° de enero de 2008: Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Montería, Quibdó, Pamplona, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar.

El impulso y las expectativas depositados en la nueva concepción de la justicia penal allanaron el camino de la justicia transicional en Colombia, buscando la transición de un régimen democrático de violencia partidista, guerrillas y paramilitares a un régimen democrático de reconciliación.

Durante la gestión del ministro Pretelt surge la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, como otro escenario de resolución del problema de la administración de justicia en Colombia. Los presupuestos jurídicos de verdad, justicia y reparación, directrices de la justicia transicional, ocuparon la atención del ejecutivo y del legislativo, principalmente, aunque la rama judicial asumía una posición aislada a excepción de la Fiscalía General de la Nación, esperando una responsabilidad importante y mayor protagonismo.

Así, se creó la justicia penal para los postulados por el Gobierno nacional, fueran paramilitares o guerrilleros. De alguna manera el Gobierno tenía que someter a la justicia a los que por tantos años ha enfrentado, valiéndose de la justicia penal en

reactivación, con observación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. No obstante, ello fue suficiente para conformar un ordenamiento jurídico aislado: penas alternativas y términos procesales distintos, aunque con espíritu oral acusatorio.

Con razón, el Ministerio del Interior y de Justicia, en cabeza de Sabas Pretelt de la Vega, asumió un rol activo, junto con la bancada del Gobierno en el Congreso. Se impuso la visión de que los procesos de paz seguirán fracasando si no hay justicia negociada. De esta forma, el sistema penal desactivaría la violencia, logrando reconocimiento internacional. Por su parte, a las víctimas se les garantizaría sus derechos a la verdad, justicia y reparación mediante la desmovilización y juzgamiento de los victimarios, aunque de manera flexible y alterna.⁸

Una vez puesta en funcionamiento, la Ley de Justicia y Paz, que abre un proceso de justicia transicional en Colombia, ha limitado notablemente sus productos y efectos. El seguimiento constante de la Corte Penal Internacional indica que este modelo de justicia aún no cumple con sus propósitos: los esquemas de negociación, si bien han permitido la desmovilización de más de 50.000 individuos pertenecientes a Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), las víctimas no se sienten satisfechas. A juicio de grupos que las representan, hay inseguridad jurídica y no se cumplen a cabalidad las garantías de no repetición y, sobretodo, la de reparación.

De esta forma, la concentración de esfuerzos en el mejoramiento de la justicia penal, y en su administración, surge con muchas aspiraciones. Sin duda, el ritmo de este ordenamiento jurídico hace que el Gobierno descuide otros frentes de la justicia. Lo anterior se debe a razones políticas, toda vez que el presidente Uribe, desde el 2002, estableció como programa político la ejecución de un proceso de paz verdadero y efectivo.

En agosto de 2006, tras las elecciones presidenciales y la victoria del candidato – presidente, Pretelt abandona la cartera del Interior y de Justicia. En ningún otro momento del periodo en estudio (2002 – 2008), la política criminal del

⁸ Comparar Carranza Piña, Jorge Eduardo. “La ley 975 de 2005 sobre justicia, paz y reparación”. En *Fundamentos sobre verdad, justicia y reparación: garantía de los derechos de las víctimas*, 2005. p. 243.

Estado había concentrado tanto sus esfuerzos en la justicia penal y su administración. A su salida, aún existían dificultades para implementar el Sistema Penal Acusatorio en Colombia, y la Ley de Justicia y Paz daba sus primeros pasos en postulaciones, desmovilizaciones e investigaciones.⁹

1.3. CARLOS HOLGUÍN SARDI (AGOSTO DE 2006 – JUNIO DE 2008)

Comienza el segundo periodo del presidente Uribe. Carlos Holguín Sardi, de origen conservador, asume como Ministro del Interior y de Justicia. En materia de administración de justicia, los índices de congestión en distintas áreas demuestran que el problema está sin resolver. La concentración que provocó la justicia penal hizo que tanto el ejecutivo como el legislativo tuvieran una visión muy limitada del sistema judicial, y que la rama jurisdiccional solamente se alimentara de los dictámenes que de los otros poderes públicos surgían.

La tabla 1 puede demostrar dos cosas anteriormente descritas. En primer lugar, el descuido de otras áreas de la justicia. Y, en segundo lugar, el poco efecto que habían tenido, para ese momento, las reformas en materia de justicia penal. Según la tabla, que compara el índice de congestión de áreas de la justicia al inicio de los dos periodos del presidente Uribe, hay poco margen de cambio de dichos indicadores, puesto que no se presentan cambios mayores a nueve puntos porcentuales. En materia penal, se presenta un índice de congestión constante. Si las áreas civil, laboral y de familia muestran una pequeña reducción, es porque la oralidad, en tanto requisito de procedibilidad, había provocado que se evacuara cierta cantidad de procesos, aunque fueran pocos. Y, por su parte, el área de menores, si bien presenta el menor índice de congestión de todas las áreas, no muestra disminución, y tampoco había llamado la atención del Gobierno nacional, hasta ese momento.

⁹ Incluso, luego de tres años, en el 2008, la Ley de Justicia y Paz daba a conocer, a través de la Corte Suprema de Justicia, el primer y único fallo hasta el momento conocido, en contra de “El Loro”, aunque dicho fallo fue recurrido.

Tabla 1. Índices de congestión (%) acumulado por áreas de atención, en los años 2002 y 2006.

<i>Área</i>	<i>Índice de congestión año 2002</i>	<i>Índice de congestión año 2006</i>
Civil	73	75
Laboral	64	55
Familia	50	56
Menores	41	45
Penal	54	54

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de Departamento Nacional de Planeación - (DNP). “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, 2008. p. 47. Documento Electrónico.

A partir de lo anterior, el Gobierno nacional comenzó a trabajar en un área del sistema judicial muy sensible a la política criminal del Estado y del enfrentamiento del conflicto y la violencia: los menores. Holguín Sardi lideró la implementación del nuevo Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), a través de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y Adolescencia. Primordialmente, ahora el ejecutivo y el legislativo concentran su actividad en reactivar este sistema judicial, creando autoridades especializadas en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas entre 14 y 18 años (no cumplidos). Dada la creciente vulnerabilidad de la población adolescente frente a la influencia de grupos criminales, el Gobierno siguió su impulso en la justicia penal.

Si bien tiene, también, vocación oral acusatoria, funciones de control de garantías y medidas de seguridad, el SRPA se distingue del sistema penal para mayores de edad. Se busca la protección integral del adolescente infractor. La justicia para menores, en correspondencia con la Carta Política, es el instrumento jurídico que busca cumplir con los instrumentos internacionales relacionados con la materia, en búsqueda de la rehabilitación del menor que ha cometido un delito. Este Sistema copia de la Ley 906 de 2004 la estructura especializada en investigación y juzgamiento, con el fin de no convertirse en un ordenamiento jurídico totalmente aislado.

Por otro lado, Holguín Sardi asume un proceso de justicia transicional aún inmaduro. Las fuerzas políticas encuentran en este tema un escenario óptimo para el debate y la polémica frente a la situación de la justicia en Colombia, en especial el sistema penal. Por ejemplo, cobra fuerza, entre los sectores de oposición, en primer lugar, la ausencia de una verdadera política de reparación, debido al retraso en las restituciones e indemnizaciones que obstaculizan la readaptación de las víctimas y, en segundo lugar, el retraso en la formulación de sentencias a desmovilizados y acogidos a los beneficios de la Ley de Justicia y Paz.¹⁰

El distanciamiento, entre el ejecutivo y el legislativo, como impacto generado por la reciente reelección presidencial y las críticas frente a la situación de la justicia transicional, genera nuevas propuestas, aunque mediáticas, en materia de administración de justicia. La Bancada del Partido Liberal Colombiano crea una iniciativa de política de Estado para las víctimas, enmarcada en una Ley de Víctimas que pretenda resolver los problemas identificados. Calificada como una contribución a la justicia, los ponentes consideraban que el principal problema de la justicia penal es el exceso de atención puesta sobre el victimario. De ahí la implementación del Sistema Penal Acusatorio y la Ley de Justicia y Paz. Por su parte, las víctimas están olvidadas y con poco reconocimiento, puesto que no son reparadas integralmente y confinadas a la mera memoria histórica.¹¹

De esta forma, intentó surgir otro ordenamiento jurídico paralelo en la justicia: la Ley de Víctimas. Con esta propuesta el legislativo, con la reserva del ejecutivo, aspiraba mejorar el acceso a la justicia de las víctimas mediante verdaderas reparaciones integrales, mecanismos privados y públicos e imponiendo la obligación al Estado de tomar medidas realmente eficaces en términos de créditos y asistencia en vivienda, empleo y educación, insistiendo en las vías administrativas de reparación. En estas circunstancias, el ministro Holguín Sardi solo podía mostrar su desacuerdo, no tanto por motivos jurídicos como sí por motivos fiscales.

¹⁰ Comparar Carranza Piña. “La ley 975 de 2005 sobre justicia, paz y reparación”. p. 209.

¹¹ Comparar Cristo, Juan Fernando (coord.) (et al). “Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 157 de 2007 Senado”. En *Gaceta 256 de 2008*, 2008. p. 7.

El legislativo, especialmente la oposición, al ver las reservas del Gobierno nacional frente a la propuesta de Ley de Víctimas, vio una oportunidad de crear una política de reparación. Ciertamente, este ordenamiento administrativo y jurídico implicaba la asignación de recursos a las víctimas, de distinta naturaleza. Empero, ¿realmente era necesario un programa de protección y asistencia a víctimas? Según la tabla 2, para el momento en el que se debatía esta propuesta existían 11 programas de atención a víctimas incluidos en la Ley de Justicia y Paz. Lo anterior indica que la solución no debía consistir en la creación de un programa, pero sí en el mejoramiento de los existentes.

Tabla 2. Programas de atención a víctimas a noviembre de 2008.

<i>Entidad</i>	<i>Programa</i>
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)	Programa de Atención a Víctimas de la Violencia
	Red de Solidaridad Social –Población desplazada (PD)–
	Dirección de Programas Sociales / Programas de Infraestructura
ICBF	Programa de Atención a Víctimas de la Violencia
Ministerio de la Protección Social	Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud (FOSYGA)
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	FONVIVIENDA (entidad adscrita)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN)
Comisión Nacional de Búsqueda de Desaparecidos	Mecanismo de Búsqueda Urgente
Ministerio del Interior y de Justicia - DAS - PONAL	Programa de Protección de Derechos Humanos
Procuraduría General de la Nación	Programa de Protección y Asistencia a Testigos, Víctimas e Intervinientes en los Procesos Disciplinarios
Defensoría del Pueblo	Dirección Nacional de Defensoría Pública

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de DNP. “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, p. 62. Documento Electrónico.

Con respecto al Sistema Penal Acusatorio, implantado desde la gestión de Pretelt en la cartera del Interior y de Justicia, Holguín Sardi se encargó de enfatizar en las bondades de la especialización en la investigación y labores de policía judicial de la Fiscalía General de la Nación, como verdadera fórmula para encontrar méritos para que la justicia penal funcione. Sin duda, este sistema, hasta ese momento, era el proyecto más claro del ejecutivo frente a la administración de justicia, con grandes expectativas.

Tras dos años de implementación, el Sistema Penal Acusatorio redujo su impulso descongestionador. En virtud de la tabla 3, si bien los dos primeros años de vigencia mostraron tendencia positiva en el número de audiencias, en gran parte como insumo de la Ley de Justicia y Paz, dicho sistema perdió operatividad en los años 2007 y 2008. La tendencia negativa obedece a la acumulación de procesos y al incumplimiento de procedimientos, mostrando debilidad administrativa, sumada a la insuficiencia de funcionarios para sostener el sistema. Tal es el retroceso que las cifras del 2008 solo son comparables con las presentadas en el año 2005.

Tabla 3. Gestión del Sistema Penal Acusatorio en el periodo 2005 – 2008.

<i>Año</i>	<i>Audiencias de control de garantías</i>	<i>Audiencias de conocimiento</i>	<i>Total</i>	<i>Variación (%)</i>
2005	42.773	16.377	59.150	
2006	105.552	44.375	149.927	153,5
2007	160.348	75.931	236.279	57,6
2008	51.838	30.314	82.152	-65,2
Total	360.511	166.997	527.508	

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia - (CEJ). “Justicia y desarrollo. Una visión para el siglo XXI”, 2008. p. 14. Documento Electrónico.

Carlos Holguín Sardi abandonó su cargo como ministro en junio de 2008, aludiendo aspiraciones presidenciales. Los lunares en el Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes, en el Sistema Penal Acusatorio y en la Ley de Justicia y Paz solamente aceleraron la dispersión de los ordenamientos jurídicos y, en especial, del

derecho penal frente a otras áreas de la justicia, sin olvidar que la propuesta de Ley de Víctimas se archivó.

1.4. FABIO VALENCIA COSSIO (JUNIO – DICIEMBRE DE 2008)

Prácticamente en el ecuador del segundo periodo del presidente Uribe, otro conservador asume las riendas del Ministerio del Interior y de Justicia: Fabio Valencia Cossio. El nuevo ministro, al momento de su designación, asumió otra postura frente a la justicia y su forma de administración: el reto está en conformar una verdadera reforma a la justicia que instrumentalice el derecho.

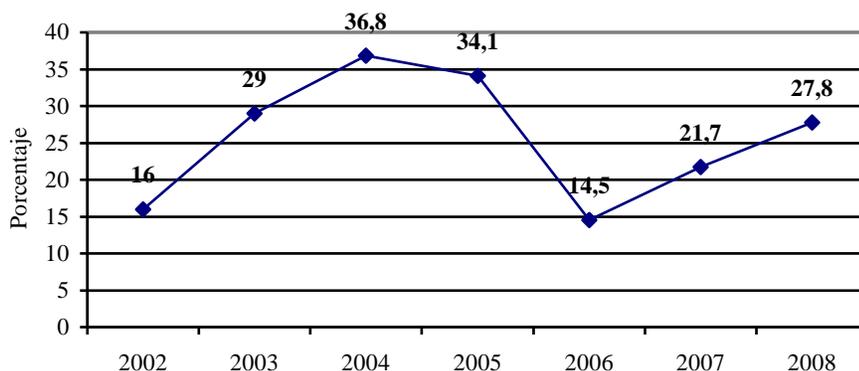
En primer lugar, puede decirse que Valencia Cossio concentró parte de sus esfuerzos, durante el periodo en estudio, en el Programa de Casas de Justicia, a través de la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio que presidía. Estas casas, en tanto “juzgados multipuertas”¹², acercan los servicios de justicia a barrios pobres y municipios aislados de los centros urbanos. Gran parte de la política de evacuación, en distintas áreas de la justicia, provenía del trámite de demandas a través de mecanismos extra – judiciales, como la conciliación. Los propósitos eran claros: acercar la justicia al ciudadano y desarrollar los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) como vías de justicia comunitaria.

En segundo lugar, desde Pretelt, el Sistema Penitenciario y Carcelario no llamó mucho la atención. Casi como agenda marginal del Ministerio se encontraba resolver los problemas relacionados con la ejecución de penas, como el hacinamiento en los centros de reclusión. Valencia Cossio fortaleció la relación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), con el fin de resolver los problemas de violencia y hacinamiento en los 139 establecimientos bajo su administración, a nivel nacional. En efecto, el impacto diferencial provocado por la implantación del Sistema Penal Acusatorio y la Ley de Justicia y Paz no solamente se evidenciaba en la acumulación de procesos, sino también en las cárceles y penitenciarías.

¹² Ver Uprimny. “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”. p. 304.

Desde el ejecutivo, la política penitenciaria y carcelaria fue otro ordenamiento paralelo en términos de administración de justicia. Los problemas de hacinamiento y efectiva reinserción social del condenado se asumieron de manera aislada frente a los otros componentes del Sistema Penal: la legislación sustantiva y procesal. El gráfico 1 muestra que el índice de hacinamiento, en aumento entre los años 2002 y 2004, se combatió gracias al Sistema Penal Acusatorio, entre el 2005 y el 2006. Según el Departamento Nacional de Planeación, la reducción de 20 puntos porcentuales del índice se debió a figuras que descongestionaron el sistema penal, como el principio de oportunidad.¹³ Sin embargo, entre los años 2006 y 2008, el índice aumentó casi 100%, en parte por la poca atención al mantenimiento de los establecimientos y debido a la disminución del impulso y ritmo del sistema penal, en sus fases de investigación y juzgamiento.

Gráfico 1. Evolución del índice de hacinamiento en el sistema penitenciario y carcelario en el periodo 2002 – 2008.



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia - (CEJ). “Panorama de justicia en Colombia”, 2008. p. 15. Documento Electrónico.

Solo hasta el último trimestre del 2008 la rama judicial llama la atención del ejecutivo. La inercia que condujo esta rama del poder público desembocó en la suspensión decretada de actividades por parte de operadores judiciales afiliados a

¹³ Comparar DNP. “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, p. 64. Documento Electrónico.

Asonal Judicial. El sindicato justificó la suspensión de labores debido a la poca atención, en materia salarial, brindada a los operadores judiciales, entre otras razones. Una vez la situación de atraso y represamiento de procesos, en distintas áreas, alcanzó niveles preocupantes, el Gobierno nacional recurrió a legislación excepcional para solucionar el problema: el 9 de octubre se decretó el estado de conmoción interior con el propósito de restablecer el servicio de justicia en el país.

El Gobierno aspiraba resolver problemas de inseguridad jurídica a través de decretos con fuerza de ley, y así avanzar en el problema de congestión de la justicia. Por un lado, el Gobierno le dio facultades extraordinarias al Consejo Superior de la Judicatura para la nominación de nuevos funcionarios en la rama judicial, provenientes de distintas listas de elegibles; para facultar a notarios para que asumieran labores de administración de justicia; y a la Sala Disciplinaria, para destituir a los funcionarios que hubieran promocionado el paro judicial. Por otro lado, el Gobierno quiso reactivar lo que poco había avanzado hasta ese momento: establecimiento de la ley de pequeñas causas y concesión de atribuciones judiciales a la Policía Nacional a través de una jurisdicción de policía. Así mismo, el ejecutivo encontró en esta situación la oportunidad de insistir que el objetivo primordial es tener la justicia al día para el año 2010, esperando que con la legislación extraordinaria pudieran decantarse más de 120.000 procesos. Más allá de lo comentado, el paro judicial se difuminó y la rama judicial volvió “al puesto de atrás”.

Adicional a las gestiones en materia de Casas de Justicia, Sistema Penitenciario y Carcelario y el estado de conmoción interior, la actividad política concentra su atención en los efectos de la función judicial en la transformación de los procesos políticos. Fenómenos como la “parapolítica”, “Yidispolítica” y “farcpolítica”, y la reducción provocada de la confianza en las instituciones políticas, indicaron al ejecutivo y al legislativo que era preciso limpiar los canales de participación política.¹⁴ Y, sabiendo que cobraba cada vez más fuerza el proyecto de referendo para una segunda reelección, la justicia, sin ninguna solución de continuidad para su mejoramiento, pretendió ser intervenida desde otra arista.

¹⁴ Comparar Uprimny. “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”. p. 295.

Sin olvidar que la Ley 790 de 2002, fusionó el “Ministerio de la Política” (Ministerio del Interior) con el Ministerio de Justicia, el protagonismo político del presidente Uribe y la posibilidad de una segunda reelección también influyeron en la postura frente a la administración de justicia, concentrando la atención en la justicia de los ciudadanos con fuero constitucional: los congresistas.

Así las cosas, los escándalos e investigaciones que se generaron con la aprobación del Acto Legislativo que permitió la reelección del presidente Uribe, redujeron la confianza de la bancada uribista frente a la nueva propuesta, esta vez vía referendo. El legislativo, en especial la bancada del Gobierno, tenía reservas por el temor a ser investigados y juzgados, aún más por la única instancia que abordarían sus procesos, en la Corte Suprema de Justicia, si no renunciaban a su fuero. De esta forma, Valencia Cossio dirige su atención a la justicia de los congresistas, otro ordenamiento jurídico paralelo.

La reforma judicial propuesta por el ministro Valencia Cossio es el último material dentro del periodo de estudio frente a la administración de justicia. La propuesta tiene el propósito esencial de exaltar la función judicial como un todo orgánico, en concordancia con la convicción del Gobierno nacional. Así mismo, el proyecto señala que, en dos años de Gobierno, se han tramitado en el Congreso iniciativas para mejorar la administración de justicia, que implican el mejoramiento de aspectos procedimentales y sustanciales, como el principio de oralidad en los procesos, no solo en la justicia penal; el Sistema Penal Acusatorio, con la Ley 906 de 2004; y el fortalecimiento de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos a través de las Casas de Justicia.

Este proyecto llama la atención cuando pretende desaparecer la injerencia de las ramas ejecutiva y legislativa en la rama judicial. No es compatible con una rama judicial autónoma e independiente que el Presidente y el Congreso incidan en la elección de magistrados que, a la vez, nombran funcionarios al interior de la rama. Se propone un sistema de nominación mediante audiencias públicas en reemplazo de las listas que maneja la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Así, se evitaría la politización de la rama judicial mediante la nominación de funcionarios,

excepto en la elección de magistrados de la Corte Constitucional. Adicionalmente, se propuso la extensión del periodo de los magistrados de altas cortes de 8 a 12 años, aludiendo que esta es una vía para fortalecer la independencia judicial.

Frente al tema de mayor atención, Valencia Cossio propuso que se separaran las labores de investigación y juzgamiento para funcionarios con fuero constitucional. En procesos disciplinarios contra congresistas, la primera instancia estaría a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y la segunda instancia en manos de la Sala de Gobierno, que reemplazaría a la Sala Administrativa, quitándole el poder disciplinario al Procurador General de la Nación, “[...] pues considera el Gobierno que este alto funcionario del Estado, al ser elegido por el Congreso de la República, no debe conservar la potestad de ejercer la función disciplinaria con respecto a los servidores públicos que lo eligen”¹⁵. En cuanto a procesos penales de congresistas, el proyecto propuso que la Fiscalía General de la Nación asumiera la labor de investigación, al tiempo que el juzgamiento sería atribuido a la Sala de Casación Penal, en primera instancia, y a la Sala de Gobierno, en segunda instancia. Esta propuesta no prosperó. Encontró objeciones, especialmente, en la olvidada rama judicial.

¹⁵ Ver Valencia Cossio, Fabio. “Proyecto de acto legislativo: Por el cual se reforman unos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Documento suministrado por la Secretaría Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia.

2. ACCESO A LA JUSTICIA Y JUSTICIA ALTERNATIVA: EFECTOS DIFERENCIADOS ENTRE ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DISPERSOS

El periodo estudiado nos brindó una serie de proyectos en los que se concentra la actividad política en la administración de justicia. La visión dividida de la justicia, y los esfuerzos por adelantar ajustes con poca visión integral, desemboca en ordenamientos jurídicos paralelos y en la ambigüedad de competencias institucionales.

Ciertamente, el mayor anhelo del Estado Social de Derecho es la sujeción de todas las labores del Estado a los preceptos normativos, especialmente los constitucionales.¹⁶ Frente a la justicia, y su administración, la Carta Política de 1991 concibe un todo orgánico, para que sea un verdadero mecanismo de control social. Sin embargo, el curso de la actividad política es distinto: sistemas judiciales distintos y aislados, diferencialmente intervenidos y, como efecto, el desconocimiento de derechos, en distintas circunstancias y áreas de la justicia.¹⁷

Acceso a la justicia y la justicia alternativa son los presupuestos constitucionales y legales que van a ser analizados. Si bien la actividad política descrita en el capítulo anterior generó legislación y efectos dispersos sobre la administración de justicia, es preciso analizar en conjunto. En perspectiva, exponer un juicio analítico al respecto implica identificar qué criterios de validez asumió la actividad política frente a la justicia y su administración, qué posición asumieron los agentes identificados frente al problema de congestión y las diferentes estrategias que se formularon, en el marco de dos requisitos esenciales: todo ciudadano tiene derecho a acceder a la justicia y la variedad de alternativas para la administración de justicia.

¹⁶ Comparar Bobbio, Norberto. “¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?”. En *El futuro de la democracia*, 1997. p. 170.

¹⁷ Comparar Uprimny. “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”. p. 279.

2.1. ACCESO A LA JUSTICIA

La política criminal, más allá de ser el conjunto de acciones que asume un Estado para combatir y castigar el delito, es un programa político que juega con tres variables: los delitos, las penas y los enemigos del Estado. En efecto, la justicia penal concentró gran atención de la actividad política por la coyuntura que delimitó el presidente Uribe durante su primer periodo y la mitad del segundo.

Sin embargo, no se puede continuar sin indicar de dónde procede el primer principio para analizar la actividad política en la administración de justicia: el acceso a la justicia. El artículo 2° de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), señala que todo ciudadano tiene derecho al servicio de la justicia, es decir, a presentar una solicitud ante un juez competente para el restablecimiento de un derecho, a través de una defensa apropiada, con procedimientos efectivos y ágiles y en condiciones de igualdad. Igualmente, significa que todo ciudadano tiene derecho a recibir una decisión conforme a derecho, en el marco de la seguridad jurídica. Lo anterior se contempla, en otras palabras, en el artículo 229 del Estatuto Superior.

Con observancia de la anterior definición, el ejecutivo y el legislativo apostaron por ampliar el acceso a la justicia creando sistemas judiciales con ritmos distintos, aunque con problemas similares. El establecimiento de técnicas jurídicas en leyes no resolvió el problema de acceso a la justicia, en su visión integral.

Para demostrar lo anterior, se procede a evaluar tan solo uno de los componentes del acceso a la justicia: procedimientos efectivos y ágiles. En la tabla 4 se aprecia que el nivel de acumulación de procesos es un problema no resuelto. El inventario de procesos, es decir, los expedientes acumulados de años pasados, se ha convertido en una masa en constante crecimiento. Desafortunadamente, la tasa de crecimiento de inventarios supera la tasa de evacuación, lo cual puede demostrarse con el aumento del inventario a través de los años. Nótese que el problema adquiere mayor gravedad porque tales inventarios, en todos los años, superan la sumatoria de ingresos y egresos, es decir, de expedientes que fluyeron solamente en cada año. Así,

cada año le aporta al inventario aproximadamente el 10% de los ingresos, dejando claro que se mantuvo la tendencia a la congestión de la justicia.

Tabla 4. Evolución del nivel de acumulación de procesos en la rama judicial en el periodo 2002 – 2008.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Inventario</i>	2'505.200	2'480.873	2'518.823	2'597.699	2'699.870	2'851.266
<i>Ingresos</i>	1'138.409	1'388.038	1'406.916	1'322.824	1'374.482	1'735.092
<i>Egresos</i>	1'169.823	1'412.365	1'368.976	1'272.311	1'272.311	1'583.696

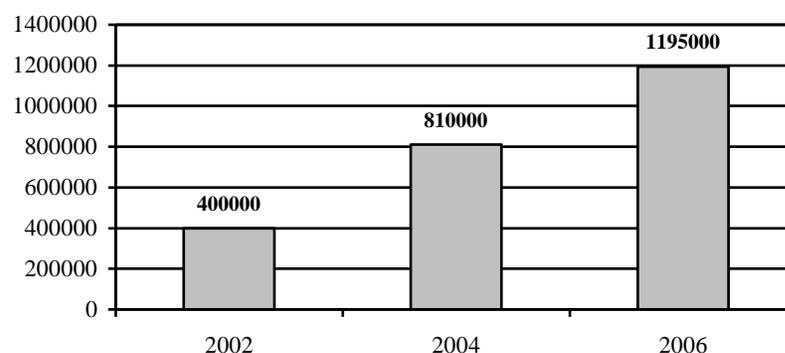
Fuente: CEJ. “Panorama de justicia en Colombia”, p. 7. Documento Electrónico.

La normatividad elaborada aportó distintas competencias para la investigación y para el juzgamiento, esperando que la especialización de funciones tuviera efectos positivos en la descongestión en diversas áreas del sistema judicial, en especial el área penal.

Un primer aporte, aunque limitado por su naturaleza, se aprecia en el Programa de Casas de Justicia. A través de su Dirección de Acceso a la Justicia, el Ministerio del Interior y de Justicia adelantó la construcción y funcionamiento de 63 casas a diciembre de 2008. Frente al principio de acceso a la justicia, las casas pretenden ampliar la oferta de servicios. Puede decirse que es el programa más exitoso porque, en trece años de funcionamiento, el Gobierno nacional tiene la oportunidad de enriquecer los enlaces con entes territoriales y con el ciudadano a través de éste.

El Programa de Casas de Justicia también es exitoso porque es prueba de la visión integral de la justicia: los servicios judiciales, y su administración, deben concebirse de manera conjunta. Los conflictos cotidianos no son solamente de naturaleza penal, ni necesariamente bélicos. La convivencia ciudadana supera la justicia penal de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), aunque su desconocimiento tenga directos efectos sobre tal escenario. Esta visión integral también se sustenta en la tendencia positiva de las solicitudes en tan solo cuatro años, alcanzando un 200%, según el gráfico 2.

Gráfico 2. Número de solicitudes atendidas en Casas de Justicia en los años 2002, 2004 y 2006.



Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de DNP. “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, p. 36. Documento Electrónico.

En efecto, las Casas de Justicia han mostrado resultados exitosos al ofrecer servicios de justicia frente a situaciones que afectan directamente el bienestar de sus beneficiarios. En la tabla 5 se muestra que los conflictos familiares y la pérdida o ausencia de documentos ocuparon el 50% de las solicitudes de atención en el año 2006, por ejemplo, aunque no puede desconocerse la incidencia de los problemas penales.

Tabla 5. Distribución de solicitudes de atención a Casas de Justicia según motivo de consulta, en el año 2006.

<i>Motivo de consulta</i>	<i>Número de solicitudes</i>	<i>Participación (%)</i>
Conflictos familiares	80.904	28,8
Pérdida o ausencia de documentos	61.523	21,9
Problemas penales	39.330	14,0
Otros	99.168	35,3
Total	280.925	100

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de DNP. “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, p. 31. Documento Electrónico.

Los aportes en justicia transicional, a través de la Ley de Justicia y Paz, son limitados y, sobretudo, indefinidos. El acceso se limita a individuos pertenecientes a grupos guerrilleros y paramilitares. Por su parte, el Gobierno ha deseado, más que

nada, el reconocimiento internacional en el desmante de estructuras ilegales mediante una política de sometimiento a la justicia, logrando la verdadera reconciliación nacional, aplicando beneficios judiciales, en el marco de los derechos de verdad, justicia y reparación. Pero las recomendaciones e inspecciones de la Corte Penal Internacional advierten, entre otros aspectos, que el acceso a este ordenamiento jurídico no se garantiza, por la ineficacia y dilación que se presenta en la formulación de fallos, y en las irregularidades administrativas en las medidas de reparación integral a las víctimas.

Con respecto a los procedimientos acusatorios, la mayor parte de las expectativas se refieren a los efectos sobre el acceso a la justicia. Sin duda, los procesos penales participativos, con intermediación de pruebas e información, y con división de labores de investigación y juzgamiento, apuntan a la efectividad de todas las áreas judiciales, en especial la justicia penal. Sin embargo, como se apreció en el capítulo pasado, el impulso no fue suficiente para descongestionar la justicia. De nuevo, la presencia de la masa de inventarios indica que se conforma una situación delicada de congestión y, por ende, de impunidad. Así, según el Departamento Nacional de Planeación, el acceso a la justicia se ve seriamente afectado.¹⁸ Por ejemplo, en materia de justicia penal, aún se requiere proyectar, de mejor manera, figuras administrativas y procesales como el principio de oportunidad, la coordinación de funciones de policía judicial y los diversos términos para evitar arbitrariedades.

Como se dijo al inicio de este capítulo, la concentración de la actividad política en la definición de parámetros para la justicia penal, en especial, no obsta para analizar integralmente el acceso a la justicia, en sus diferentes áreas. Un aspecto aún descuidado es la diversificación de la oferta de la justicia. Según la tabla 6, a noviembre de 2008, el sistema judicial colombiano tenía 4.424 despachos entre diferentes jurisdicciones. Lo anterior aumenta la posibilidad que la duplicidad de funciones y competencias y la desorganización de los operadores de justicia

¹⁸ Comparar DNP. “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, p. 42. Documento Electrónico.

desemboquen en mayor índice de congestión judicial. Este aspecto, claramente, durante el periodo estudiado, nunca fue abordado a profundidad.

Tabla 6. Composición de la oferta de la rama judicial a noviembre de 2008.

<i>Jurisdicción</i>	<i>Altas Cortes</i>	<i>Tribunales y Consejos</i>	<i>Juzgados</i>	<i>Total Despachos</i>
Ordinaria	23	406	3.309	3.738
Contencioso administrativa	31	144	257	432
Disciplinaria	7	56		63
Constitucional	9			9
Total	70	606	3.566	4.424

Fuente: CEJ. “Justicia y desarrollo. Una visión para el siglo XXI”, p. 22. Documento Electrónico.

Aunque el ministro Londoño lo referenció en algún momento, sin ningún avance, la acción de tutela sigue siendo un mecanismo definitivo en términos de acceso a la justicia. A diciembre de 2008, el 25% de los procesos radicados en despachos judiciales correspondió a acciones de tutela. Esto implica que los jueces tengan que dedicar gran parte de su trabajo a fallar tal acción de amparo, con los requisitos de brevedad argumentativa y corto plazo que implica.¹⁹ Lo anterior demuestra la limitación de recursos técnicos en términos de acceso a la justicia, toda vez que el ciudadano prefiere, de primera mano, acudir a dicha acción, obligando a la congestionada justicia a fallar, dejando a un lado otros procesos. Así, se confirmaría el juicio del ex – ministro Londoño Hoyos, cuando afirma que la tutela ha pasado de ser un recurso extraordinario y un recurso ordinario.

2.2. JUSTICIA ALTERNATIVA

El artículo 8º de la Ley 270 de 1996 señala que la administración de justicia debe buscar, y poner en funcionamiento, mecanismos diferentes a los procesos formales para proveer servicios judiciales. Las alternativas deben contemplar la intervención de un tercero, a través de instituciones como la conciliación, la transacción, el

¹⁹ Comparar DNP. “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, p. 53. Documento Electrónico.

desistimiento y el arbitramento, buscando responder a complejidades y obstáculos jurídicos que se vayan presentando en los servicios judiciales. Sin duda alguna, a juicio de Gutiérrez Posada, este principio es el que insiste en la naturaleza dinámica del derecho, para evitar la congestión del funcionamiento de la justicia.²⁰

El estudio del principio de justicia alternativa responde al impulso que, durante el periodo en estudio, tuvo la justicia no formal. El sistema judicial, congestionado, se aísla del ciudadano. En medio de esa creciente separación, se generan formas alternas para resolver conflictos menores, descargando así el aparato judicial, aunque con un ritmo muy lento.

Desde el siglo XIX, la justicia en Colombia se ha nutrido del exceso de formalidad. La alternatividad, como principio de la administración de justicia, invita a operativizar el sistema judicial a través de procesos informales, con rapidez y agilidad. Este principio, de igual manera, se convierte en la mano derecha del principio anteriormente estudiado, el de acceso a la justicia, toda vez que la informalidad no obsta para que exista una órbita institucional adecuada, se generen soluciones más sociales y se favorezcan distintos grupos sociales del sistema judicial. Tal favorecimiento implica, como último efecto, el aumento de la confianza en el sistema, gracias a la aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), como afirma Rodrigo Uprimny:

Todos parten de una cierta desconfianza frente a la justicia formal del Estado puesto que no la considera un instrumento eficaz, transparente y adecuado para zanjar las controversias cotidianas entre los colombianos. Y todos ellos buscan convertirse en alternativas más próximas a la comunidad y el ciudadano ordinario para que éste pueda resolver de manera más rápida y consensual sus conflictos.²¹

En términos generales, la alternatividad aspira a brindar mejores resultados restaurativos de la justicia. Incluso, la alternatividad se introduce como fórmula en dos de los proyectos estudiados: en la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal) y en la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), dando lugar al derecho penal

²⁰ Comparar Gutiérrez Posada, Alejandro. “Título I: Principios de la administración de justicia”. En *Administración de justicia y régimen jurídico de los servidores judiciales*, 2007. p. 16.

²¹ Ver Uprimny. “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”. p. 303.

alternativo, con mecanismos informales y acuerdos facilitadores, propugnando por la descongestión de la justicia penal, por ejemplo.²²

Y es que los problemas de la justicia formal han provocado la sensación de ejercicios arbitrarios del poder. Por tal motivo, para recuperar operatividad y confianza, la función judicial debe buscar otras alternativas de administración de justicia distintas a la excesiva formalización y la ritualización de procesos que han provocado congestión y restricciones al acceso a los servicios judiciales. De esta forma, se interpreta la misión de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos frente a la administración de justicia, controlando la conflictividad reprimida, suprimiendo procedimientos desgastantes y promoviendo la solución pacífica de los conflictos:

Como resultado se ha venido perfilando una diferenciación entre la *justicia formal* y *no formal*. La primera corresponde al grupo de mecanismos y operadores que, además de estar sometidos a reglas y procedimientos netamente legales, hacen parte –directa o indirectamente– del aparato estatal. La segunda, por su parte, comprende el conjunto de mecanismos de solución de conflictos de origen comunitario e institucional que, en su mayoría, no responden a procedimientos establecidos por vía normativa y que tienen como criterio de decisión el derecho o la equidad.²³

Desde la Ley 640 de 2001, los mecanismos de justicia no formal han empezado a operar dentro de la órbita de la justicia formal. Una prueba de ello es la elevación a requisito de procedibilidad de la conciliación, en áreas como el derecho de familia. Incluso, en el derecho administrativo, las demandas contra el Estado, que congestionan la justicia contencioso administrativa, deben agotar una etapa de conciliación, para no desgastar más el aparato judicial.

Sin duda, puede decirse que el ritmo de la justicia no formal, gracias al aumento de conciliadores en equidad e instituciones privadas que la patrocinan, supera el ritmo de la justicia formal, constituyéndose en una exitosa alternativa. Según la tabla 7, que indica la variación del número de operadores de justicia formal y no formal, ésta última aumenta un poco más del doble sus funcionarios, en tres

²² Comparar Fernández León, Whanda. “Justicia restaurativa”. En *Procedimiento penal acusatorio y oral: una reflexión histórica sobre la reforma constitucional de 19 de diciembre de 2002 y la ley 906 de 2004*, 2005. p. 303.

²³ Ver DNP. “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, p. 25. Documento Electrónico.

años, debido a la expansión de centros de conciliación y su económica oferta de servicios. Por su parte, la justicia formal presenta un aumento rezagado y mínimo, dentro del mismo periodo de tiempo.²⁴

Tabla 7. Número de operadores de justicia formal y no formal en los años 2003 y 2006.

<i>Tipo de justicia</i>		<i>2003</i>	<i>2006</i>	<i>Variación</i>
Justicia formal	Operadores judiciales	10.279	10.580	2,9%
	Administrativos			
	Legislativos			
Justicia no formal	Institucionales	5.794	12.376	113%
	Comunitarios			

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de DNP. “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, p. 31. Documento Electrónico.

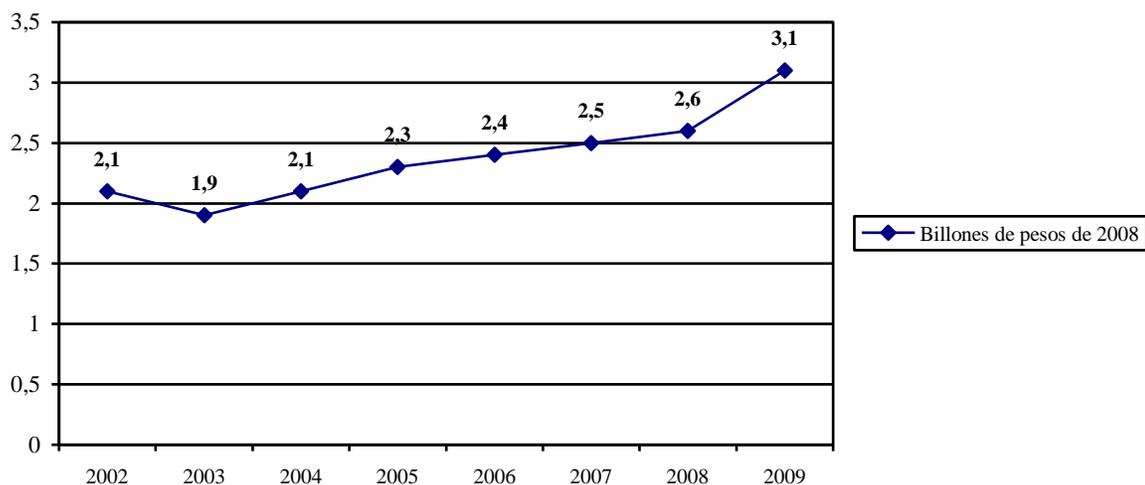
Ahora bien, el impulso positivo de la justicia no formal, en términos de justicia alternativa, depende de la continuidad de su expansión. Se apreció que el Programa de Casas de Justicia es el producto más claro que la actividad política ha puesto frente al tema. La ampliación del número de operadores, y la distribución territorial de las casas, son aspectos que el Gobierno utilizó para aumentar su presencia institucional, especialmente en regiones afectadas por la violencia, aunque de manera muy limitada, gracias al poco presupuesto destinado a la rama judicial.

En el gráfico 3, puede apreciarse que entre los años 2002 y 2008, el gasto de la rama judicial ascendió de 2,1 a 2,6 billones de pesos, sin contar rubros de cooperación extranjera. Este presupuesto es limitado si lo comparamos con la necesidad de ampliar y mejorar rápidamente los servicios de la justicia, tanto formal como no formal. Solamente se presenta un aumento presupuestal, un poco menos discreto, entre el 2008 y 2009, como consecuencia del paro judicial promocionado por Asonal Judicial, que pocas soluciones puso en operación. Si continúan estas limitaciones presupuestales, de la mano de tendencias centralizadoras del presupuesto, la justicia no podrá ofrecer mejores servicios.

²⁴ Comparar DNP. “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, p. 31. Documento Electrónico.

Las dificultades de carácter presupuestal y la situación de orden público en varias zonas, han dificultado la presencia de jueces y demás operadores de justicia en la totalidad de los municipios del país, al tiempo que han generado consecuencias negativas en cuanto al acceso al sistema. En particular, desde mediados del siglo XX, se ha presentado una creciente necesidad por atender carencias relativas a la solución de conflictos en poblaciones en donde –ante la débil presencia estatal–, prevalecían diferentes formas privadas de justicia, en contravía con el carácter público que le atribuyó a este servicio la Constitución de 1991.²⁵

Gráfico 3. Gasto de la Rama Judicial en el periodo 2002 – 2009.



Fuente: CEJ. “Panorama de justicia en Colombia”, p. 3. Documento Electrónico.

²⁵ Ver DNP. “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, p. 8. Documento Electrónico.

3. EN BÚSQUEDA DE LOS CRITERIOS DE UNA VERDADERA REFORMA JUDICIAL: AUTONOMÍA, CALIDAD Y ORALIDAD EN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

En gran medida, la coyuntura que alimenta esta monografía reside en la insistente actividad reformativa de la actividad política frente a la administración de justicia. Durante el periodo de estudio, reforma tras reforma, la preocupación aumentaba, porque los problemas estructurales de la justicia, y su administración, no se resolvían aún.

En efecto, los elementos descritos en los dos capítulos anteriores pueden brindar herramientas, aunque muy generales, para articular una verdadera reforma judicial. Empero, como es clara convicción de quien escribe, resulta imposible proponer una reforma verdaderamente integral que sea muy creativa y contemple todo el universo de temas, desde los referenciados anteriormente hasta los más descuidados: choque de trenes, independencia de la justicia, procedimientos ágiles y efectivos, entre otros.

Más bien, como producto de la descripción de la actividad política y su análisis a la luz de dos presupuestos importantes, es loable perfeccionar el juicio frente al tema abordando tres criterios concretos que deben estructurar una verdadera reforma judicial.

Este ejercicio se limita a reflexionar sobre aspectos constitucionales aplicados a la administración de justicia. Si una de las banderas de la democracia, y el Estado de Derecho, es subordinar el poder a las normas, legitimando así las acciones gubernamentales, pues eso es lo que se espera frente al sistema judicial: que se legitime la actividad política, reformando la justicia, para cumplir con la Constitución y la ley.

3.1. AUTONOMÍA DE LA RAMA JUDICIAL

La autonomía no es un aspecto novedoso; al contrario, es el más recurrido y el que más debate genera. El artículo 5° de la Ley 270 de 1996 habla de la autonomía en la administración de justicia, con una función judicial ágil, efectiva y eficaz, que solamente se someta al imperio de la ley para resolver conflictos, así de simple. Lo anterior, en correspondencia con el artículo 228 de la Carta Política, que señala independencia e imparcialidad.

En función de lo anterior, la autonomía de la rama judicial, y de la justicia es, como lo afirma Rodrigo Uprimny, una cuestión de integración orgánica, en donde se contemplan aspectos presupuestales y administrativos que conforman un verdadero autogobierno de la rama.²⁶ Es en este momento donde entra el segundo tema que genera más debate: la misión del Consejo Superior de la Judicatura como símbolo de autonomía en la selección de funcionarios judiciales y como órgano administrador de la justicia.

Desde la Constitución de 1991, es evidente que la rama judicial toma un impulso mayor frente a otras ramas del poder público. Inicialmente, el deseo del Constituyente de instaurar el gobierno judicial en Colombia se difuminó con su interpretación contradictoria: aspirando la autonomía, la rama judicial, y su órgano rector, se conectaron a órganos políticos del ejecutivo y el legislativo, en términos presupuestales y administrativos. De la cooptación, antes de 1991, se pasó a un sistema semi – cooptativo, generándose influencias en la designación de jueces y magistrados y, de allí, en las decisiones que éstos adopten.

Este panorama, muy breve y general del curso que asumió el Consejo Superior de la Judicatura, sumado a la pasividad de su labor, suscita la propuesta de su eliminación, tal como lo manifestó el presidente Uribe en su “Manifiesto Democrático”, sin desconocer ciertos avances administrativos de dicha entidad. De hecho, la reforma propuesta por el ministro Valencia Cossio tenía tal propósito, con la creación de la Sala de Gobierno. Otras posiciones, a juicio de Uprimny, alegan que no

²⁶ Comparar Uprimny. “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”. p. 276.

es preciso eliminar tal institución, sino reorientar su estructura, buscando independencia orgánica y autonomía funcional.²⁷

Esta monografía comulga con la anterior posición. El problema no reside en la supresión de la institución símbolo del gobierno judicial, sino en su reorientación. Tal es la importancia que el Constituyente primario da a la justicia que le otorga una institución rectora.

Ahora bien, el criterio de la autonomía no se limita a justificar o no la existencia del Consejo Superior de la Judicatura. A través de una visión gerencial y administrativa de la justicia, muchas condiciones conforman el criterio en estudio.

La seguridad jurídica es la condición que más se corresponde con la autonomía, por lo siguiente: la justicia es, en conjunto, un mecanismo de control que se ha instalado en las sociedades por su naturaleza predictiva. Toda persona, en conocimiento de unas normas claras, sabe a qué atenerse en el caso de cumplirlas o no. Los jueces, ampliamente preparados, deben fallar en virtud de lo que la ley señala. Este es el andamiaje de la seguridad jurídica, síntoma más claro de la autonomía de la rama judicial.

De esta forma, el criterio de la autonomía de la rama judicial implica ningún funcionario sin formación jurídica; ningún soborno a jueces, u otro funcionario judicial, como si fuera un costo fijo; y ninguna incidencia en algún trámite judicial por el desconocimiento de las reglas a las que hay que someterse.

Para que se pueda obtener el fin de una recta aplicación de la justicia, es indispensable que los funcionarios encargados de tan delicada y alta misión, puedan obrar libremente en cuanto a la apreciación del derecho y de la equidad, sin más obstáculos que las reglas que la ley les fije en cuanto a la forma de adelantar el proceso y de proferir su decisión.²⁸

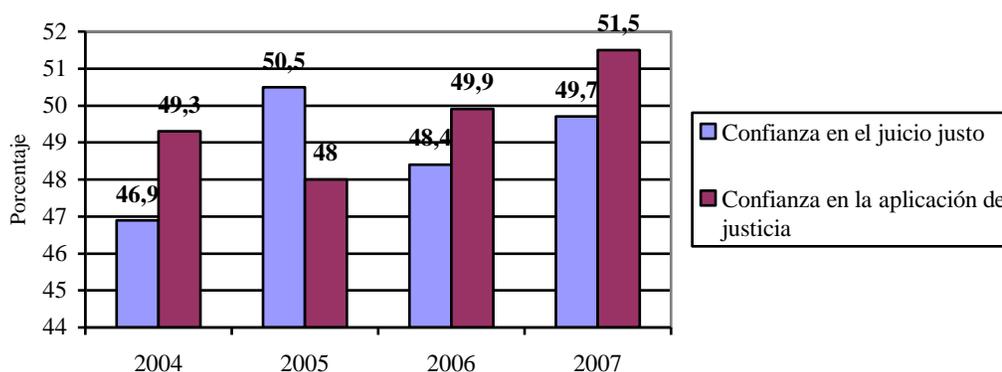
Como se aprecia, entonces, la reforma, en términos de autonomía, no inicia con un nuevo ordenamiento jurídico que, en últimas, corre el riesgo de ser paralelo y aislado. La autonomía comienza en el personal de la rama judicial, porque de su trabajo deriva la confianza del cliente. Así, la autonomía y la confianza hacen sinergia.

²⁷ Comparar Uprimny. “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”. p. 307.

²⁸ Ver Fierro y Abella. “La problemática de la administración de justicia en Colombia”. p. 62.

Para comprobar lo anterior, es preciso referirse a la información de percepción del ciudadano sobre la justicia y su administración. El gráfico cuatro indica que, entre el 2004 y el 2007, hubo bajos niveles de confianza en la justicia, representados en dos subindicadores: confianza en el juicio justo y confianza en la aplicación de justicia. Las reformas dispersas y especializadas, que se presentaron en el periodo 2002 – 2008, provocaron en la ciudadanía una impresión de baja productividad del sector justicia y poca reducción de la impunidad. En ningún año, la gráfica no presenta una cifra mayor a 52%, prueba de la visión apenas aceptable del sistema judicial. En consecuencia, trabajar en la autonomía real de la rama judicial, directamente, tendrá efectos sobre el nivel de confianza frente a ella.

Gráfico 4. Indicadores de confianza en la justicia en el periodo 2004 – 2007.



Fuente: CEJ. “Panorama de justicia en Colombia”, p. 24. Documento Electrónico.

3.2. CALIDAD EN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

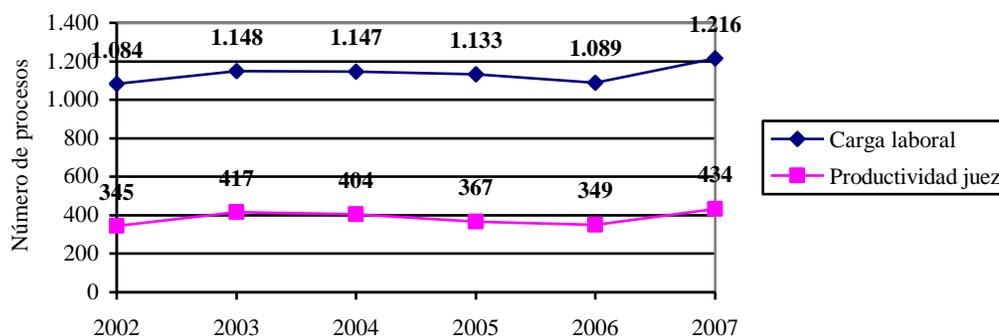
Es tan importante mantener un sistema judicial óptimo y efectivo porque sus efectos incluso se contemplan en otros campos. Por ejemplo, un sistema penal eficiente significa un enfrentamiento real de la criminalidad organizada y el combate de las violaciones de los derechos humanos. En otro escenario, un sistema judicial óptimo combate la corrupción, con unos funcionarios realmente organizados.

Para predicar la calidad de la función jurisdiccional, es preciso abordar varios componentes, en el marco de una conciencia administrativa, es decir,

concibiendo a la justicia como un servicio amplio y diverso, que busca la satisfacción del ciudadano, que hace las veces de cliente.

Uno de los componentes es la distribución de las labores al interior del sistema judicial. Todo operador judicial debe asumir una carga laboral acorde con su nivel de productividad, y como aporte al producto final, el cual es una decisión ajustada a derecho. Si en el poder ejecutivo y legislativo está la capacidad de fomentar una verdadera reforma, con la bendición de la rama judicial, es primordial especializar las labores y distribuirlas de manera correcta. En el periodo 2002 – 2007, no se resolvió el problema de la congestión, en parte por el bajo índice de productividad de los operadores judiciales. En el caso de los jueces, según el gráfico 5, su nivel medio de productividad corresponde a una tercera parte de su carga laboral. Esta relación tiende a permanecer en dicho periodo de tiempo, aportando a la acumulación de procesos. Las razones de este bajo índice de productividad pueden encontrarse en la carencia de división de labores de juzgamiento e investigación, la insuficiencia de personal y recursos técnicos y en el incumplimiento de técnicas de descongestión por el desconocimiento de la normatividad.

Gráfico 5. Índices de carga laboral y productividad por juez en el periodo 2002 – 2007.



Fuente: CEJ. “Panorama de justicia en Colombia”, p. 9. Documento Electrónico.

En efecto, la calidad de la función judicial es un compromiso que, en mayor medida, recae en los operadores judiciales. Y es que aspectos como la carga laboral y

los índices de productividad dirigen el tema de la calidad hacia la carrera judicial, otro de los componentes de la calidad en la función jurisdiccional.

En correspondencia con una rama judicial autónoma, que evite todo riesgo de politización, se fortalece su profesionalismo, clarifica la elección de todos sus miembros y planea mejor su presupuesto. Mediante las cifras que muestra la tabla 8, puede apreciarse que, a noviembre de 2008, la carrera judicial tiene presencia diferencial (y por ello negativa) dentro de la rama. Mientras que hay una proporción casi completa de cargos de carrera en las altas cortes, los juzgados tienen, en promedio, 70% de sus cargos en carrera. Siendo éstos últimos las células judiciales con el primer y mayor contacto con el ciudadano, no es posible avanzar hacia un sistema judicial efectivo cuando no se profesionaliza ni se incluye en carrera a la totalidad de funcionarios. Más aún, estas cifras también demuestran el aislamiento que existe entre las altas cortes, como órganos de cierre, y los juzgados, como entidades atrasadas.

Tabla 8. Porcentaje de cargos en carrera judicial por despachos a noviembre de 2008.

<i>Cargos</i>	<i>Dependencias</i>	<i>En carrera judicial</i>
Magistrados	Salas administrativas	100%
	Salas disciplinarias	91%
	Tribunales administrativos	99%
	Tribunales superiores	100%
Jueces	Juzgados	86%
Empleados		61%

Fuente: CEJ. “Justicia y desarrollo. Una visión para el siglo XXI”, p. 30. Documento Electrónico.

Las referencias y condiciones profesionales y técnicas, en el sistema judicial, no valen cuando no se acompañan de una formación ética de todos sus funcionarios. La Ley 1123 de 2007 (Código Disciplinario del Abogado) es tan solo una parte de un decálogo del funcionario que debe tener la rama judicial para alcanzar un nivel alto de calidad. Así, la ética y el profesionalismo son los engranajes que deben manejar a la justicia y su administración, porque ellos directamente inciden en los niveles de

confianza en los servicios que presta, acompañados de un verdadero manto de autonomía.

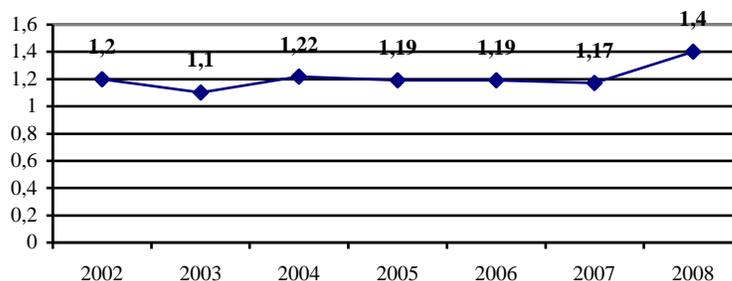
Una vez más, si en el poder ejecutivo y legislativo está la capacidad de fomentar una verdadera reforma, con la bendición de la rama judicial, es preciso que se enriquezcan métodos de rendición de cuentas, ampliar el número y la frecuencia de exámenes de calidad y, complementariamente, someter el sistema judicial a una certificación de calidad con criterios funcionales y misionales particulares del sector. Lo anterior, no puede desconocer la continuidad de la veeduría ciudadana sobre la función judicial y sobre sus agentes, como los abogados:

[...] las reflexiones sobre asuntos como la formación –en términos académicos y éticos– de los abogados y operadores que participan en el sistema han sido tímidas, a pesar de su estrecha relación con el aseguramiento de los principios que lo inspiran. En el caso de la formación de los profesionales del derecho, las discusiones se han centrado en la definición de las tendencias teóricas de cada una de las facultades, mientras que los modelos pedagógicos, o incluso el papel que el abogado debe jugar en la sociedad, son asuntos que se han considerado accesorios a dichos planteamientos. En ese sentido, a pesar de la diversidad de vertientes adoptadas, desde mediados del siglo XX, las propuestas de mejoramiento de la enseñanza del Derecho se han fundamentado principalmente en las teorías de la modernización, específicamente en la vertiente de *derecho y desarrollo*, en la cual, la principal función de los abogados es la de servir como instrumentos para alcanzar cambios sociales amplios.²⁹

Otro componente de calidad se ubica en los recursos financieros. Ciertamente, un rubro de inversiones sostenido y un presupuesto bien planeado y ejecutado brindan condiciones de estabilidad jurídica y esto, a su vez, tiene un impacto en el desarrollo del país, por ejemplo, en el campo comercial. Según el gráfico 6, la rama judicial sigue “en el puesto de atrás” en términos de presupuesto asignado. En el periodo 2002 – 2008, el crecimiento medio de su rubro es rezagado (menos del 0.5%), en comparación con el crecimiento medio del Presupuesto General de la Nación que es del 5%. Entre el 2007 y el 2008 la pendiente un poco más pronunciada muestra un aumento menos discreto, en parte por el ritmo de la justicia no formal a través de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y el Programa de Casas de Justicia.

²⁹ Ver DNP. “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”, p. 53. Documento Electrónico.

Gráfico 6. Porcentaje de participación del presupuesto del sector jurisdiccional frente al Presupuesto General de la Nación en el periodo 2002 – 2008.



Fuente: CEJ. “Justicia y desarrollo. Una visión para el siglo XXI”, p. 32. Documento Electrónico.

En tanto la calidad se profesa con respecto a unos criterios definidos, en el campo presupuestal deben manejarse unos requisitos claros: disminución de la congestión de procesos; racionalización de costos para los ciudadanos; constante cambio e innovación técnica y tecnológica; y eficiente manejo de recursos de cooperación internacional sin llegar a depender de éstos directamente para el funcionamiento de la rama.

En conclusión, la calidad de la función jurisdiccional contempla varios frentes con un espíritu de complementariedad e integralidad. Luego de brindarle una autonomía real, la actividad política debe dejar en manos del gobierno judicial el enriquecimiento del operador judicial, porque de él depende el funcionamiento del sistema, altamente preparado a nivel profesional y ético, acompañado de una logística adecuada y soportado por un presupuesto planeado y ejecutado correctamente.

3.3. LA ORALIDAD COMO OBJETO BÁSICO DE LOS PROCESOS

La oralidad, en administración de justicia, es un pequeño apéndice, un pequeño instrumento. Pero si se organiza y se implementa de manera adecuada, se puede convertir en la plataforma de mayor impulso de los servicios judiciales, y su gestión. Por tal motivo, es preciso incluirlo en este capítulo, como un criterio de reforma.

Con todas las expectativas y efectos dispersos, la oralidad comenzó a jugar, en el sistema judicial colombiano, dentro del área penal, extendiéndose al resto de áreas del sistema judicial. Distintos personajes coinciden en el potencial de la oralidad, y también en la mala implementación que, hasta el momento, ha tenido.

Entonces, ¿cómo implementar la oralidad en la justicia, correctamente? La oralidad debe convertirse en un método de agilidad y efectividad, puesto que es el escenario en donde se evalúan todas las habilidades y competencias profesionales, éticas y técnicas de los funcionarios judiciales. ¿Qué hacer? Hay varios frentes de acción.

En primer lugar, la enseñanza del derecho debe privilegiar el desarrollo de competencias orales. En segundo lugar, al tiempo que se hacen cambios en las universidades, el gobierno judicial debe hacer lo propio a nivel de sus funcionarios.

Por ejemplo, los jueces deben enriquecer sus capacidades orales. Así, esclarecen su criterio jurídico y fomentan prácticas éticas y serias, toda vez que la oralidad implica publicidad de los actos. En consecuencia, la justicia se vuelve pronta y eficaz, alejándose de rituales formales, excesivos y desgastantes.³⁰ “Sin la menor duda, el proceso ideal debe ser oral; así habrá mayor concentración, verdadera intermediación, más celeridad, en general, mejor justicia; apenas se justifica mantener el escrito para la demanda y su respuesta”³¹.

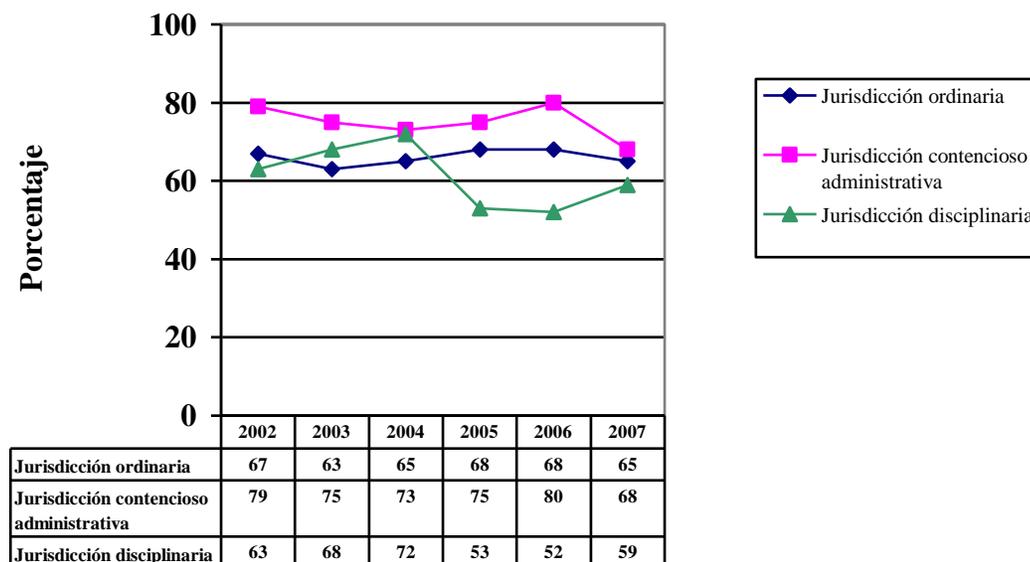
Sin duda, estas bondades, bien proyectadas y puestas en funcionamiento, serán determinantes, en primer lugar, para descongestionar la justicia y, en segundo lugar, para mantener la productividad en su administración. Prueba de ello son los impactos diferenciales que ha tenido la oralidad en distintas jurisdicciones. Según el gráfico 7, el ritmo de la congestión ha empezado a ceder, aunque discretamente, gracias a la oralidad. Por ejemplo, en la jurisdicción disciplinaria, para el año 2005, cuando se implementó la oralidad como requisito de procedibilidad, hubo una reducción del índice en 20 puntos porcentuales. Por su parte, la jurisdicción

³⁰ Comparar Fierro Manrique, Eduardo y Abella, Martha Cecilia. “La problemática de la administración de justicia en Colombia”. En *La problemática de la administración de justicia*, 2007. p. 19.

³¹ Ver Fierro y Abella. “La problemática de la administración de justicia en Colombia”. p. 24.

contencioso administrativa logró avances entre el 2006 y el 2007, evacuando cierto número de procesos mediante la fórmula de la conciliación (que contempla la oralidad), con una reducción de 12 puntos porcentuales. Ahora, se dice que la oralidad no hay mostrado toda su capacidad porque aún no puede contener la tendencia positiva del número de procesos que ingresan a las jurisdicciones. Sin embargo, lo anterior no significa descartar la oralidad como objeto básico.

Gráfico 7. Índice de congestión de las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa y disciplinaria en el periodo 2002 – 2007.



Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de CEJ. “Panorama de justicia en Colombia”, p. 8. Documento Electrónico.

A continuación, una perspectiva general de los criterios que debe perseguir una verdadera reforma judicial, que inicie desde el ejecutivo y el legislativo, dando plena autonomía a la rama judicial, y que se perfeccione bajo la batuta de un verdadero gobierno judicial:

Tabla 9. Síntesis de la estructuración de los criterios propuestos frente a una posible reforma judicial.

<i>Criterio</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Meta</i>
Autonomía de la rama judicial	La rama judicial ostenta una autonomía relativa. Existe dependencia del ejecutivo y legislativo frente a temas presupuestales y administrativos, a través de la influencia de órganos políticos, por ejemplo, en la designación de jueces y magistrados de altas cortes. Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura no asume realmente el gobierno judicial por las injerencias anotadas y las limitaciones a la hora de definir el horizonte de la administración de justicia.	Se requiere la integración orgánica de la rama judicial. En vez de suprimirlo, el Consejo Superior de la Judicatura necesita asumir las riendas del gobierno judicial, con plena autonomía presupuestal y administrativa. Una vez la autonomía se traduzca en independencia de las labores y decisiones, la justicia gozará de confianza institucional.
Calidad en la función jurisdiccional	No existen estándares claros de calidad en la función jurisdiccional. La actividad política no se encargó de ese problema con el cuerpo de reformas adelantadas. La carrera judicial no está totalmente implementada, por lo cual los índices de profesionalismo y ética, en gran parte de los funcionarios, son bajos. Así mismo, no se ejecutan mecanismos constantes y frecuentes de control, como la rendición de cuentas, aunque la veeduría ciudadana ha ejercido su labor de control.	Contempla varios frentes con un espíritu de complementariedad e integralidad. Luego de brindarle una autonomía real, la actividad política debe dejar en manos del gobierno judicial el enriquecimiento del operador judicial, porque de él depende el funcionamiento del sistema, altamente preparado a nivel profesional y ético, acompañado de una logística adecuada y soportado por un presupuesto planeado y ejecutado correctamente.
La oralidad como objeto básico de los procesos	Aún persisten las formalidades escritas que prolongan los procesos y congestionan la administración de justicia. La oralidad aún no es un objeto básico de todo el sistema judicial, estableciendo una brecha entre los ordenamientos procesales y la realidad.	Todo el sistema judicial debe asumir el método oral, que brinda agilidad y efectividad. La oralidad exige de todos los operadores y funcionarios judiciales altas calidades profesionales y éticas, ya que intensifica la naturaleza pública las labores.

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía.

4. CONCLUSIONES

Las conclusiones que se extraen de este trabajo pueden presentarse en los siguientes párrafos:

Estudiar la actividad política dirigida a la administración de justicia significa estudiar parte de la visión de política criminal que tiene el Gobierno de turno, a través de distintos escenarios, como la corrupción y la violencia. En correspondencia, la visión que se le da a la justicia, y su administración, es de tipo institucional, en tanto las acciones, los proyectos y los principios normativos se refieren a las instituciones y corporaciones que componen el sistema judicial, dentro del marco democrático.³²

El excesivo formalismo judicial, en Colombia, no llamó la atención del ejecutivo ni el legislativo, con el propósito de mejorar la administración de justicia. Esto demuestra que las reformas en ordenamientos jurídicos paralelos y competencias institucionales no son producto de una comprensión técnica de los problemas del sistema judicial. La agenda política, y la relación variable entre el Gobierno nacional y el Congreso, meramente han tocado puntos dispersos para allanar las soluciones que la justicia requiere.

En gran parte, las políticas públicas, emanadas del Gobierno nacional, tienen injerencia de la rama judicial, debido a la constitucionalización del derecho y el protagonismo de los jueces frente a la protección y garantía de derechos sociales. Este papel activo no tiene cabida al momento de evaluar el impulso administrativo de la justicia. La actividad política se ha concentrado en emitir soluciones normativas dispersas sin plataforma administrativa. Por ejemplo, la Fiscalía General de la Nación asumió, con la oralidad y la Ley de Justicia y Paz, grandes compromisos que se van difuminando en las limitaciones del resto de instituciones de la rama judicial. El producto final es la carencia de decisiones y fallos, aumento de la impunidad y, por supuesto, crisis de legitimidad extensible a las otras ramas del poder público.

El aislamiento de ordenamientos jurídicos es una condición que produce el desgaste del sistema judicial: el sistema penal con un rumbo, el sistema laboral,

³² Comparar Uprimny. “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”. p. 262.

disciplinario y contencioso administrativo con otros... Por un lado, estos ordenamientos jurídicos son alimentados por las propuestas dispersas del Gobierno nacional y, por otro lado, por los ritmos diferenciales de la justicia formal y la no formal. Estos dos universos deben ser administrados de forma adecuada, evitando que una avance con el descuido de la otra. Esto continuaría si no existe un verdadero gobierno judicial, y si la actividad política, con su permeabilidad a cambios electorales, escándalos y conveniencias, se encarga de la justicia y su forma de gestión.

Ciertamente, la reforma judicial ha sido parte de un programa político. Posiblemente lo siga siendo. Esto significa que no se podrá contemplar integralmente, desde la actividad política, lo que implica tal reforma. Esta es una labor del gobierno judicial, y su principal herramienta debe ser la creatividad, para unificar criterios y encausar todos los esfuerzos institucionales hacia una misma meta, con conciencia gerencial y de servicio, con visión *neocorporativa*³³. Por supuesto, el compromiso es extensivo a todos los funcionarios y operadores judiciales, directos responsables de la calidad en la función jurisdiccional y, en últimas, en la solución de toda clase de conflictos.

De manera insistente, hay que decir que, toda vez que el gobierno judicial, prácticamente, está en manos del ejecutivo y el legislativo, y hace parte de una agenda política, estudiar la actividad política en la administración de justicia significa estudiar tensiones entre requisitos normativos, pretensiones gubernamentales y problemáticas institucionales, principalmente. Lo anterior, claramente, no corresponde a la lógica de la justicia colombiana, que no debe estar en campaña política con la violencia, el conflicto y la representación política, como afirma Rodrigo Uprimny.³⁴ Así las cosas, otro efecto de la autonomía, real y tan anhelada, de la justicia y su administración, sería la liberación de esas tensiones, evitando la relevancia política dentro del sistema judicial.

³³ Ver Bobbio. "El futuro de la democracia". p. 32.

³⁴ Comparar Uprimny. "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia". p. 312.

Ahora bien, ¿qué apreciación se tiene de los tres criterios propuestos en el capítulo tercero en la actividad política estudiada?

Frente a la autonomía, muchas cosas quedaron pendientes. No se apreciaron efectivas manifestaciones de un verdadero gobierno judicial. Por ejemplo, aun queda pendiente la conformación y administración de unas rentas de destinación específica para la rama judicial. Superando nuestro tiempo de estudio, solo hasta el 2009, mediante la Ley 1285, que reforma la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), se crea un Fondo para la Descongestión y Modernización de la Administración de Justicia, lo que implica, a futuro, un gobierno presupuestal por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

Dentro del mismo criterio, solo hasta la Ley 1285 se aprecian visos de gobierno administrativo en la rama judicial. Para sustentar lo anterior, se tiene que la ley ha creado el Plan Nacional de Descongestión, en su artículo 15. Lo anterior promueve la concertación entre órganos judiciales y la aplicación gradual de políticas jurisdiccionales, contemplando variables como el número de operadores judiciales, tribunales de descongestión, inflación legislativa, entre otras. Así, el Consejo Superior de la Judicatura comienza a retomar las riendas del gobierno judicial.

Finalmente, la autonomía tiene otras manifestaciones (aunque no perfeccionadas), en la Ley 1285, cuando se refiere a la sesión de las altas cortes y, sobretodo, a la decisión anticipada de procesos cuando tienen referencia en jurisprudencia reiterada. A lo anterior tendrá que sumarse lo que se decida frente a otros temas como el sistema de nombramiento de magistrados.

Frente a la calidad en la función jurisdiccional, hay que decir que, durante el periodo en estudio, se interpretó como la promoción de la convivencia y la seguridad ciudadana. Si bien el propósito de la actividad política era producir legislación efectiva en administración de justicia, especialmente en materia penal, no tuvo en cuenta todos los componentes del concepto de calidad descritos en el tercer capítulo.

Por ejemplo, en materia penal, leyes como la 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), la Ley 1121 de 2006 y la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) contemplaron aspectos procesales, en especial

mecanismos de justicia no formal, como las conciliaciones, definiendo beneficios frente a cierto tipo de delitos, pero dejando vacíos en términos de recursos humanos y financieros para operar todo el andamiaje propuesto. Así, como se espera, no puede operar, de manera efectiva, ningún proceso judicial de calidad.

En simultánea, el Sistema Penal Acusatorio, con el poco énfasis especializado y el bajo nivel de formación ética y profesional de fiscales, jueces y abogados, no ha podido avanzar como se espera. En términos de calidad, ha faltado la supervisión de la función jurisdiccional: se adelantan maniobras dilatorias, la policía judicial es escasa para el tamaño de la criminalidad, los índices de carga laboral no son soportables, se incumplen los términos procesales y no hay un ente que supervise los problemas y diseñe una estrategia de solución.

Frente a la oralidad en los procesos judiciales, la actividad política la fortaleció como metodología de trabajo en la Ley 1285 de 2009. El propósito esencial, para descongestionar la justicia, es la mayor efectividad de las labores diarias de los sujetos procesales. Y esto se logra a través de la oralidad. En concreto, esta ley consagró la conciliación prejudicial en materia administrativa, con un papel activo de la Procuraduría General de la Nación. Así, la conciliación, teniendo como herramienta a la oralidad, se convierte en requisito de procedencia de acciones jurisdiccionales, reforzando lo estipulado en la Ley 640 de 2001. De esta forma, la oralidad cobra mayor protagonismo en la rama judicial, desarrollándose, en mayor medida, en cada jurisdicción.

Con respecto a la proposición de recomendaciones, este trabajo entraría en falacias y juicios contradictorios al momento de proponer acciones políticas, cuando se ha insistido, por ejemplo, en la autonomía como característica primordial de la justicia y su administración. Ahora bien, lo anterior no obsta para decir que las acciones, en materia de justicia, deben tener un nivel alto de coherencia y coordinación tal que puedan planificar todo el universo del sistema jurídico, estableciendo una ruta hacia el progreso de la productividad judicial. Es decir, es cuestión de una fórmula omnicomprendensiva, que integre muchas soluciones y una gama de factores.

Así mismo, lo anterior no obsta para traducir las conclusiones extractadas, a lo largo de la presente monografía, en algunas acciones que deben llevarse a cabo:

Primero: el único aporte que debe dar la actividad política a la administración de justicia es su real autonomía. Sin duda, la próxima propuesta que se radique en la secretaría de alguna de las cámaras del legislativo, en la materia estudiada, es la supresión de las funciones de nominación y elección de funcionarios judiciales. En efecto, lo anterior solo procederá si, realmente, hay voluntad y disposición del ejecutivo y el legislativo para no cercenar más los poderes de la justicia.

Este primer punto, de manera inducida, incita a responder una pregunta: entonces ¿no es preciso ningún contacto institucional entre la rama ejecutiva y la judicial? La autonomía anhelada no implica que un sector administrativo, a través de una cartera ministerial, tenga relación especializada con la rama judicial. En otras palabras: bienvenido el Ministerio de Justicia, pero solamente con una conexión de coordinación y no de injerencia administrativa, reglamentaria y presupuestal.

Segundo: superando los extramuros de la actividad política en administración de justicia, la verdadera reforma judicial debe surgir, o debe ser asistida, por una comisión de expertos. Esta segunda acción procede del juicio de quien escribe esta monografía, y no de la vigencia y pertinencia que tiene el tema. No es preciso profundizar en la diversidad de miembros de tal comisión, con la participación de funcionarios judiciales actuales, funcionarios retirados, grupos académicos, entre otros agentes. Más bien, sí es loable decir que se espera, del trabajo de la comisión, la intervención de los problemas inaplazables de la justicia, tales como: la congestión de despachos judiciales, el alcance de la acción de tutela, la calidad de la función jurisdiccional (en términos de ética y profesionalismo) y, en consecuencia, la baja capacidad de respuesta de la justicia.

Y tercero: debe enriquecerse el gobierno judicial a través del Consejo Superior de la Judicatura. El administrador de la justicia debe concentrar su trabajo en la operatividad de estándares de calidad en la justicia, a través de la constante evaluación de los funcionarios. Atrás deben quedar las labores de jueces para asumir

las labores de gerentes de la justicia, concentrándose en las medidas administrativas. Así, se da paso a la visión de gerencia pública, implementando estrategias en recursos humanos, físicos y tecnológicos.

Finalmente, se concluye con la siguiente frase, a modo de reflexión:

Una rama judicial confiable es parte vital del desarrollo integral del país al contribuir al establecimiento de reglas claras de interacción en las esferas políticas, económicas, sociales y educativas. Son todas estas áreas de acción las que conjugadas garantizan una senda de desarrollo social y económico del país acorde con las exigencias de la globalización.³⁵

³⁵ Ver Fierro y Abella. “La problemática de la administración de justicia en Colombia”. p. 31.

BIBLIOGRAFÍA

Clavijo, Sergio. *Descifrando la “nueva” Corte Constitucional, una evaluación del periodo 2001 – 2003*. Bogotá: Alfaomega, 2004.

Dueñas, Oscar. *Lecciones de Teoría Constitucional*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2001.

Lavila, Landelino. *Constitucionalidad y legalidad, jurisdicción constitucional y poder legislativo*. Madrid: Editorial Tecnos, 1987.

Naranjo, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Novena edición. Bogotá: Editorial Temis, 2003.

Capítulos o artículos de libros

Arboleda, Fernando. “Juzgamiento de altos funcionarios del Estado”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: bases para la discusión del nuevo sistema procesal penal colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 131 – 138.

Basabe, Santiago (comp.). “El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campo de acción”. En: Basabe, Santiago. *Instituciones e institucionalismo en América Latina: Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: Centro de Investigaciones de Política y Economía, 2007. 173 – 201.

Besson, Waldemar y Gotthard Jasper. “Elementos del Estado de derecho: el principio de legalidad en toda actuación del poder público”. En: Thesing, Josef (comp.). *Estado de derecho y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, 1999. 121 – 129.

Bobbio, Norberto. “¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?”. En: Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997. 167 – 189.

_____. “El futuro de la democracia”. En: Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997. 23 – 48.

_____. “Liberalismo viejo y nuevo”. En: Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997. 123 – 129.

Carranza Piña, Jorge Eduardo. “La ley 975 de 2005 sobre justicia, paz y reparación”. En: Carranza Piña, Jorge Eduardo. *Fundamentos sobre verdad, justicia y reparación: garantía de los derechos de las víctimas*. Bogotá: Editorial Leyer, 2005. 199 – 252.

Cortiñas – Peláez, León. “La estructura normativa del derecho constitucional oriental”. En: Cortiñas – Peláez, León. *Poder ejecutivo y función jurisdiccional. Contribución de derecho constitucional comparado al estudio del Estado autoritario: el caso de la justicia en América Latina*. Bogotá: Editorial Temis, 2003. 29 – 55.

Cristo, Juan Fernando (et al). “Informe de ponencia primer debate proyecto acto legislativo 012 de 2002 Senado, 237 de 2002 Cámara”. En: Congreso de la República. *Gaceta 531 de 2002*. Bogotá: Imprenta Oficial de Colombia, 2002. 1 – 25.

_____. (coord.) (et al). “Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 157 de 2007 Senado”. En: Congreso de la República. *Gaceta 256 de 2008*. Bogotá: Imprenta Oficial de Colombia, 2008. 6 – 17.

Estrada, Sergio. “Concepción de la Corte Constitucional sobre los principios generales del derecho”. En: Estrada, Sergio. *La excepción de principalidad*. Bogotá: Editorial Temis, 2000. 53 – 89.

Fernández León, Whanda. “Conclusiones”. En: *Procedimiento penal acusatorio y oral: una reflexión histórica sobre la reforma constitucional de 19 de diciembre de 2002 y la ley 906 de 2004*. Volumen 1. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2005. 313 – 320.

_____ . “Justicia restaurativa”. En: *Procedimiento penal acusatorio y oral: una reflexión histórica sobre la reforma constitucional de 19 de diciembre de 2002 y la ley 906 de 2004*. Volumen 1. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2005. 299 – 312.

_____ . “Preacuerdos y negociaciones”. En: *Procedimiento penal acusatorio y oral: una reflexión histórica sobre la reforma constitucional de 19 de diciembre de 2002 y la ley 906 de 2004*. Volumen 1. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2005. 293 – 298.

Fierro Manrique, Eduardo y Abella, Martha Cecilia. “Conclusiones y propuestas”. En: Fierro Manrique, Eduardo y Abella, Martha Cecilia. *La problemática de la administración de justicia*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2007. 293 – 299.

_____ . “Datos estadísticos reveladores de la crisis judicial”. En: Fierro Manrique, Eduardo y Abella, Martha Cecilia. *La problemática de la administración de justicia*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2007. 101 – 131.

_____ . “La problemática de la administración de justicia en Colombia”. En: Fierro Manrique, Eduardo y Abella, Martha Cecilia. *La problemática de la administración de justicia*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2007. 1 – 100.

Giraldo Ángel, Jaime. “La problemática de la justicia formal”. En: Giraldo Ángel, Jaime. *Mecanismos alternativos de solución de conflictos – La justicia comunitaria*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2004. XIII – XXII.

González, Iván. “Primeros elementos para una discusión del tema defensa y defensoría pública en el Acto Legislativo 03 de 2002 que reforma el sistema penal”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: bases para la discusión del nuevo sistema procesal penal colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 215 – 230.

Gutiérrez Posada, Alejandro. “Título I: Principios de la administración de justicia”. En: Gutiérrez Posada, Alejandro. *Administración de justicia y régimen jurídico de los servidores judiciales*. Bogotá: Editorial Leyer, 2007. 9 – 17.

Herzog, Roman. “Elementos que definen el Estado de derecho: el Estado servidor del ciudadano”. En: Thesing, Josef (comp.). *Estado de derecho y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, 1999. 21 – 26.

Horn, Wolfgang. “Estado de derecho, democracia y jurisdicción constitucional”. En: Thesing, Josef (comp.). *Estado de derecho y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, 1999. 131 – 141.

Liévano Ordóñez, Wilson Fernando. “La administración de justicia en lugares apartados”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 395 – 403.

Londoño Hoyos, Fernando. “Proyecto de reforma de la administración de justicia”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 179 – 184.

- López Blanco, Hernán Fabio. “El ejercicio de la profesión de abogado frente a la administración de justicia”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 193 – 196.
- Marín Vélez, Carlos. “Tras los rastros de la administración de justicia”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 91 – 100.
- Muñoz Molano, Gerardo. “Impunidades y congestiones: la crisis recurrente de la justicia”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 324 – 325.
- Nino, Carlos Santiago. “El significado de la Constitución”. En: Nino, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2005. 77 – 106.
- Osorio Isaza, Luís Camilo. “Estado actual de la justicia”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 109 – 127.
- Parra Quijano, Jaime. “Soluciones a la demora de la justicia: medidas cautelares, tutela jurisdiccional diferenciada y plenarios rápidos”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 301 – 311.
- Pearson, Annette. “Casas de justicia. Convivencia ciudadana y administración de justicia en comunidades locales de Colombia”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 379 – 392.

Robbers, Gerhard. “El Estado de derecho y sus bases éticas”. En: Thesing, Josef (comp.). *Estado de derecho y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, 1999. 29 – 47.

Saade Urueta, Jairo. “Antecedentes históricos de la conciliación”. En: Saade Urueta, Jairo. *La conciliación*. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez, 2008. 27 – 29.

_____. “La conciliación en Colombia”. En: Saade Urueta, Jairo. *La conciliación*. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez, 2008. 31 – 38.

_____. “La conciliación”. En: Saade Urueta, Jairo. *La conciliación*. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez, 2008. 9 – 25.

Sampedro Arrubla, Camilo. “Bases para la discusión del nuevo sistema procesal penal colombiano”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: bases para la discusión del nuevo sistema procesal penal colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 291 – 298.

Sánchez, Luís (coord.); Abondano, Diana y García, Luisa. “Las casas de justicia: un escenario dinamizador para la realización del derecho de acceso a la justicia”. En: Sánchez, Luís (coord.); Abondano, Diana y García, Luisa. *Los invisibles y la lucha por el derecho en Colombia: una mirada desde las casas de justicia*. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2006. 61 – 87.

Simon, Helmut. “Los derechos fundamentales en el Estado democrático y social de derecho”. En: Thesing, Josef (comp.). *Estado de derecho y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, 1999. 181 – 203.

Uprimny, Rodrigo. “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”. En: Sousa, Boaventura de. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Análisis socio – jurídico. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2001. 261 – 315.

Uribe, Mario (coord.) (et al). “Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara”. En: Congreso de la República. *Gaceta 221 de 2005*. Bogotá: Imprenta Oficial de Colombia, 2005. 3 – 19.

Valdés Sánchez, Germán. “Reformas al sistema de justicia. Corte Suprema de Justicia”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 61 – 70.

Vargas Velásquez, Alejo. “Contexto sociopolítico en que opera la justicia en Colombia”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 157 – 166.

Vélez García, Jorge. “Identificación de algunos puntos coyunturales de la actual congestión judicial y sugerencias para remediarla”. En: Bernal Cuéllar, Jaime (comp.). *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 315 – 319.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

“Consejo de Estado dice que reforma a la justicia dejó por fuera temas ineludibles”. *El Tiempo* (9 de octubre de 2008). Noticia. Consulta realizada en octubre de 2008. Disponible en la página web <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3131485>

“Gobierno concilia proyectos para descongestión judicial”. *El Tiempo* (8 de noviembre de 2008). Noticia. Consulta realizada en noviembre de 2008. Disponible en la página web <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3178305>

“Gobierno decretó estado de conmoción interior por 90 días para enfrentar paro judicial”.
El Tiempo (9 de octubre de 2008). Noticia. Consulta realizada en octubre de 2008.
Disponible en la página web <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4593647>

Otros documentos

Congreso de la República. “Acto Legislativo 03 de 2002: Por el cual se reforma la Constitución Nacional”. Consulta realizada en diciembre de 2009. Disponible en la página web http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2002/Acto_legislativo_03.pdf

_____. “Ley 270 de 1996. Por la cual se crea la Ley Estatutaria de Administración de Justicia”. República de Colombia, Bogotá, 2008.

Consejo Superior de la Judicatura. “Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2007 – 2010”. Consulta realizada en agosto de 2008. Disponible en la página web www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_bases/DOCUMENTO_FINAL_CONSOLIDADO_2011-2006-I_FMH_I.pdf

Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ). “Apuntes sobre el funcionamiento y los desafíos de la justicia”. Consulta realizada en diciembre de 2009. Disponible en la página web http://www.cej.org.co/index.php?option=com_docman&Itemid=191

_____. “Evolución de la reforma constitucional de la justicia”. Consulta realizada en diciembre de 2009. Disponible en la página web http://www.cej.org.co/index.php?option=com_docman&Itemid=191

_____. “Índice Nacional de Justicia”. Consulta realizada en noviembre de 2008. Disponible en la página web

http://www.cej.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=478&Itemid=106

_____ . “Justicia y desarrollo. Una visión para el siglo XXI”. Consulta realizada en diciembre de 2009. Disponible en la página web http://www.cej.org.co/index.php?option=com_docman&Itemid=191

_____ . “La reforma al gobierno judicial otro anhelo de la Corporación Excelencia en la Justicia”. Consulta realizada en diciembre de 2009. Disponible en la página web http://www.cej.org.co/index.php?option=com_docman&Itemid=191

_____ . “Lineamientos de política pública en materia de acceso a la justicia a partir de un estudio de necesidades jurídicas insatisfechas”. Consulta realizada en diciembre de 2009. Disponible en la página web http://www.cej.org.co/index.php?option=com_docman&Itemid=191

_____ . “Panorama de justicia en Colombia”. Consulta realizada en diciembre de 2009. Disponible en la página web http://www.cej.org.co/index.php?option=com_docman&Itemid=191

_____ . “Tendencias de la justicia colombiana”. Consulta realizada en diciembre de 2009. Disponible en la página web http://www.cej.org.co/index.php?option=com_docman&Itemid=191

Corte Constitucional. “Sentencia C – 718 de 2006”, M.P.: Álvaro Tafur Galvis. Bogotá, 2006.

_____ . “Sentencia C – 820 de 2006”, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá, 2006.

_____. “Sentencia C – 833 de 2006”, M.P.: Jaime Araujo Rentería. Bogotá, 2006.

_____. “Sentencia C – 954 de 2006”, M.P.: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, 2006.

_____. “Sentencia C – 037 de 1996”, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, 1996.

_____. “Sentencia C – 1039 de 2004”, M.P.: Álvaro Tafur Galvis. Bogotá, 2004.

_____. “Sentencia C – 284 de 2006”, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, 2006.

_____. “Sentencia C – 713 de 2008”, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, 2008.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). “Garantizar una justicia eficiente. Propuesta para discusión”. Consulta realizada en diciembre de 2009. Disponible en la página web http://www.cej.org.co/index.php?option=com_docman&Itemid=191

“El Estado de derecho: lo político y lo jurídico”. En: Congreso Nacional de Derecho Constitucional. *Nuevas corrientes del derecho constitucional colombiano*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike, 1994. 215 – 229.

Ministerio de Educación Nacional. “Manifiesto Democrático”. Consulta realizada en agosto de 2008. Disponible en la página web <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-85269.html>

Ministerio del Interior y de Justicia. “Plan de Desarrollo Sectorial – 2005”. Consulta realizada en agosto de 2008. Disponible en la página web <http://www.mij.gov.co/pagina1.asp?doc=35>

“Presentación del Tema”. En: Congreso Nacional de Derecho Constitucional. *Nuevas corrientes del derecho constitucional colombiano*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike, 1994. 37 – 67.

República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá, 2008.

Valencia Cossio, Fabio. “Proyecto de acto legislativo: Por el cual se reforman unos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Documento suministrado por la Secretaria Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia. Disponible en medio magnético.

Anexo 1. Acto Legislativo 03 de 2002

ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2002
(Diciembre 19)
Diario Oficial No. 45.040, de 20 de diciembre de 2002
Por el cual se reforma la Constitución Nacional
EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

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

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

ARTÍCULO 2o. 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. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> 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.
8. Dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.
9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

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

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

PARÁGRAFO. La Procuraduría General de la Nación continuará cumpliendo en el nuevo sistema de indagación, investigación y juzgamiento penal, las funciones contempladas en el artículo 277 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 3o. El 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, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.
2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia.
3. Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley.
4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.
5. Otorgar, atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.
6. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.

ARTÍCULO 4o. TRANSITORIO. Confórmase una comisión integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, quien la presidirá, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, o los delegados que ellos designen, tres Representantes a la Cámara y tres Senadores de las Comisiones Primeras, y tres miembros de la Academia designados de común acuerdo por el Gobierno y el Fiscal General, para que, por conducto de este último, presente a consideración del Congreso de la República a más tardar el 20 de julio de 2003, los proyectos de ley pertinentes para adoptar el nuevo sistema y adelante el seguimiento de la implementación gradual del sistema.

El Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciere dentro de este plazo, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía.

Con el fin de conseguir la transición hacia el sistema acusatorio previsto en el presente Acto Legislativo, la ley tomará las previsiones para garantizar la presencia de los servidores públicos necesarios para el adecuado funcionamiento del nuevo en particular, el traslado de cargos entre la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Defensoría del Pueblo, y los organismos que

cumplen funciones de policía judicial. El Gobierno Nacional garantizará los recursos para la implementación gradual del sistema acusatorio y para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública.

ARTÍCULO 5o. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de su aprobación, pero se aplicará de acuerdo con la gradualidad que determine la ley y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca. La aplicación del nuevo sistema se iniciará en los distritos judiciales a partir del 1o. de enero de 2005 de manera gradual y sucesiva. El nuevo sistema deberá entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre del 2008.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para que el nuevo sistema previsto en este Acto Legislativo pueda aplicarse en el respectivo distrito judicial, deberán estar garantizados los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial la de la Defensoría Pública. Para estos efectos, la comisión de seguimiento de la reforma creada por el artículo 4o. transitorio, velará por su cumplimiento.

El Presidente del honorable Senado de la República,
LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
WILLIAM VÉLEZ MESA.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
ANGELINO LIZCANO RIVERA.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL
PUBLÍQUESE Y EJECÚTESE.

Dado en Bogotá, D. C., a 19 de diciembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Justicia y del Derecho, encargado de las funciones del despacho del Ministro del Interior,
FERNANDO LONDOÑO HOYOS.

Anexo 2. Proyecto de acto legislativo propuesto por el Ministro del Interior y de Justicia Fabio Valencia Cossio

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

“Por el cual se reforman unos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 141 de la Constitución Política quedará así:

El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, Auditor para la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo.

En tales casos el presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente presidente y vicepresidente del Congreso.

Artículo 2°. El artículo 173 de la Constitución Política quedará así:

Son atribuciones del Senado:

1. Admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente.
2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado.
3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República.
4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.
6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.

Artículo 3°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:

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; contra los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y

del Consejo del Estado, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

Artículo 4°. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
2. 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 miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo del Estado, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República.
3. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.
4. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

Parágrafo. Para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que le están atribuidas, el Congreso contará con un cuerpo de investigadores y sustanciadores, que estará bajo su dirección, cuyos miembros serán escogidos del listado general de elegibles para la jurisdicción penal que posea la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura. La ley determinará la estructura y funcionamiento de este cuerpo.

Artículo 5°. El parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política quedará así:

En ningún caso los congresistas incurrirán en violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses, cuando se trate de reformas de la Constitución Política. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Artículo 6°. El artículo 184 de la Constitución Política quedará así:

De los procesos relacionados con la investidura de los congresistas conocerá, en primera instancia, la Sección Quinta del Consejo de Estado. La segunda instancia será de conocimiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de la Sección Quinta. La ley regulará el régimen de las sanciones aplicables a los congresistas.

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

En relación con los delitos que se les imputen, los congresistas serán investigados por el Fiscal General de la Nación y juzgados por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo Superior de la Judicatura, con sujeción a las reglas y procedimientos establecidos en la ley y con observancia de la garantía de la doble instancia.

La primera instancia se surtirá ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y la segunda instancia ante la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura. La Corte Constitucional ejercerá las funciones de juez de control de garantías, con arreglo a la ley.

Artículo 8°. El artículo 230 de la Constitución Política quedará así:

Los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley.

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

La ley podrá determinar los casos en que la jurisprudencia sea obligatoria.

Artículo 9°. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, serán elegidos por la respectiva Corporación, en audiencia pública. La ley o, en su defecto, la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, mediante reglamento autónomo, determinará la forma de efectuar estas elecciones, de modo que se garantice el derecho a la igualdad de los aspirantes y la transparencia del procedimiento.

Artículo 10°. El Artículo 232 de la Constitución Política quedará así:

Para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante veinte años, cargos de juez o magistrado, o sus equivalentes en la rama judicial, en el Ministerio Público o en la Fiscalía General de la Nación, o haber ejercido durante el mismo tiempo, con buen crédito, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.
5. Tener una edad mínima de cuarenta y cinco años.

6. No haber desempeñado en propiedad el cargo de magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 11°. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:

Los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura serán elegidos para períodos individuales de doce años y permanecerán en sus cargos mientras observen buena conducta y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso, la que se fija en setenta años. En ningún caso podrán ser reelegidos en sus cargos.

Artículo 12°. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:

Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Juzgar, en primera instancia, 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, en primera instancia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los miembros del Congreso, conforme a lo dispuesto en el artículo 186.
4. Juzgar, en primera instancia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los ministros del despacho, 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, a los embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la fuerza pública, por los hechos punibles que se les imputen.
5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el derecho internacional.
6. Darse su propio reglamento.
7. Las demás atribuciones que señale la ley.

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.

Artículo 13°. El artículo 239 de la Constitución Política quedará así:

La Corte Constitucional tendrá el número impar de miembros que determine la ley. En su integración se atenderá el criterio de designación de magistrados pertenecientes a diversas especialidades del derecho.

Los magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Artículo 14°. El artículo 240 de la Constitución Política quedará así:

No podrán ser elegidos magistrados de la Corte Constitucional quienes durante el año anterior a la elección se hayan desempeñado como ministros del despacho.

Artículo 15°. El artículo 241 de la Constitución Política tendrá un nuevo numeral, así:

12. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra los reglamentos autónomos expedidos por la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

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

El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas:

1. La Sala de Gobierno, integrada por los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, y tres magistrados comisionados, uno por cada una de estas corporaciones judiciales.

El Ministro del Interior y de Justicia, o su delegado, podrá ser invitado a las sesiones de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura y participará en sus deliberaciones, con voz pero sin voto, exclusivamente cuando se trate de atender asuntos relacionados con el presupuesto, la seguridad y el orden público en los distintos distritos judiciales.

2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados, elegidos conforme a lo dispuesto en el artículo 231.

La Sala conocerá también, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los miembros del Congreso, con sujeción al procedimiento que establezca la ley. De la segunda instancia en estos procesos conocerá la Sala de Gobierno del mismo Consejo Superior.

Parágrafo. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las de los consejos seccionales no conocerán de las acciones de tutela.

Artículo 17°. Derógase el artículo 255 de la Constitución Política.

Artículo 18°. El numeral 2 del artículo 256 de la Constitución Política quedará así:

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

Artículo 19°. Créase un nuevo artículo, que será el 256 A de la Constitución Política, y cuyo texto será el siguiente:

Créase la Gerencia de la Rama Judicial. La Gerencia de la Rama Judicial ejercerá la representación legal de la rama judicial del poder público y tendrá las funciones que le señale la ley. El Gerente de la Rama Judicial será elegido por la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, mediante concurso de méritos, para un periodo de cuatro años. El Gerente de la Rama Judicial participará en las deliberaciones de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, con voz y voto, en los asuntos relacionados con sus funciones legales.

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

Sin perjuicio de lo dispuesto en la ley y con sujeción a ella, la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.
2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia.
3. Adoptar las medidas necesarias para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, las relacionadas 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.
4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.
5. Organizar salas de decisión en el interior de las corporaciones judiciales.
6. Organizar salas de decisión de tutela en el interior de las corporaciones judiciales.
7. Diseñar y desarrollar planes de descongestión judicial.
8. Conocer, en segunda instancia, de los procesos que se sigan contra el Presidente de la República o quien haga sus veces y contra los altos funcionarios de que trata el artículo 174.
9. Conocer, en segunda instancia, de los procesos penales o disciplinarios que se sigan contra los miembros del Congreso.
10. Conocer, en segunda instancia, de los procesos que se sigan contra los funcionarios enumerados en el numeral 4 del artículo 235.

11. Las demás que señale la ley.

Parágrafo. La Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura podrá ejercer las funciones que le atribuye la Constitución mediante reglamentos autónomos, para regular los aspectos no previstos por el legislador. En ejercicio de estas atribuciones, la Sala de Gobierno del 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.

Artículo 21°. El inciso quinto del artículo 267 de la Constitución Política quedará así:

El Contralor General de la República será elegido por el Congreso en pleno, para un período de cuatro años. Para ello, el Congreso convocará a un concurso público de méritos para la selección de una terna que será sometida al Congreso en pleno, el cual hará la elección después de oír en audiencia pública a los candidatos. El voto, en estas elecciones, será público y nominal.

Artículo 22°. El inciso cuarto del artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

Igualmente les corresponde elegir contralor, en el primer mes de sus sesiones, para un período igual al de gobernador o alcalde. Para ello, las asambleas y los concejos distritales y municipales convocarán a un concurso público de méritos para la selección de una terna que será sometida a la corporación en pleno, la cual hará la elección después de oír en audiencia pública a los candidatos. El voto, en estas elecciones, será público y nominal.

Artículo 23°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

El Auditor para la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será elegido por el Congreso en pleno, para un período de cuatro años. Para ello, el Congreso convocará a un concurso público de méritos para la selección de una terna que será sometida al Congreso en pleno, el cual hará la elección, después de oír en audiencia pública a los candidatos. El voto, en estas elecciones, será público y nominal.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

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

El Procurador General de la Nación será elegido por el Congreso en pleno, para un período de cuatro años. Para ello, el Congreso convocará a un concurso público de méritos para la selección de una terna que será sometida al Congreso en pleno, el cual hará la elección después de oír en audiencia pública a los candidatos. El voto, en estas elecciones, será público y nominal.

Artículo 25°. El artículo 281 de la Constitución Política quedará así:

El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido por el Congreso en pleno, para un período de cuatro años. Para ello, el Congreso convocará a un concurso público de

méritos para la selección de una terna que será sometida al Congreso en pleno, el cual hará la elección después de oír en audiencia pública a los candidatos. El voto, en estas elecciones, será público y nominal.

Artículo 26°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación. Las reformas introducidas al artículo 186 de la Constitución por el artículo 7° de este acto legislativo sólo se aplicarán a las conductas punibles cometidas a partir de su vigencia, sin que haya lugar a excepción de inconstitucionalidad.

FABIO VALENCIA COSSIO
Ministro del Interior y de Justicia

EXPOSICION DE MOTIVOS AL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO

“Por el cual se reforman unos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”

Honorables Congresistas:

Desde el inicio de su administración, y aun antes, desde su primera campaña electoral, la justicia ha sido preocupación constante del Presidente de la República.

Desde luego, es apenas natural que exista una gran diversidad de enfoques para dar solución a los acuciantes problemas que se presentan en una materia tan compleja. Y es indudable que ella reclama toda la atención del Gobierno Nacional, permanente y vigilante, pues pocas cosas hay tan cercanas al ciudadano, y a las personas en general, como la decisión concreta del juez que resuelve, como árbitro imparcial, la controversia que se somete a su consideración.

En el corazón de nuestra Constitución se encuentra el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia y la garantía que se le otorga a ese derecho (artículo 229 de la C. P.) Y es la misma Carta la que se encarga de definir la administración de justicia como una función pública (artículo 208), cuyas decisiones son independientes y cuyo funcionamiento debe ser autónomo.

Resultaría bizantina, y por lo mismo, inútil, cualquier pretensión de seccionar la administración de justicia con el fin de encontrar entre los elementos de ésta los que tienen relevancia y los que carecen de ella.

La administración de justicia es un todo orgánico, y todas las piezas con las que ella se arma contribuyen a la funcionalidad del sistema. Ésa es la convicción profunda del Gobierno Nacional. Y ésa es la razón que sirve y ha servido de norte a su empeño por afrontar desde diversos flancos las disfuncionalidades de aquélla.

Aunque es válida la idea de acometer una reforma integral de la justicia, entendida, en buena medida, como reforma constitucional, circunstancias de muy diverso tipo, sin embargo, pueden

conducir a optar por un diseño escalonado y gradual de las reformas a la misma. No sólo -y esto podría esgrimirse ahora como una justificación, si es que ésta fuera necesaria- porque frente al sinnúmero de temas, algunos tan disímiles, no siempre es fácil generar consensos. Sino, sobre todo, porque el análisis de los mismos muestra que no todos los cambios que se perciben como necesarios exigen el trámite de una reforma constitucional.

A lo largo de estos años, el Gobierno Nacional ha tramitado en el Congreso una serie de iniciativas que han tenido como objetivo fortalecer la justicia, en los aspectos sustanciales y procedimentales, así como afianzar su independencia y autonomía, en lo concerniente a su estructura y organización.

Cabe señalar que ya desde el Manifiesto Democrático¹ el Presidente hizo las primeras propuestas dirigidas a implantar en la legislación mecanismos ágiles para erradicar la creciente congestión judicial, como el de la necesidad de adoptar el principio de la oralidad en los procesos.

Para cumplir con esta propuesta, enfocada hacia la justicia penal, el Gobierno Nacional impulsó, con la Fiscalía General de la Nación, la reforma del artículo 250 de la Constitución, para consagrar el *sistema penal acusatorio*, y el desarrollo de esta reforma, a través de leyes como la 906 de 2004 –nuevo Código de Procedimiento Penal-; la Ley 938 de 2004, por la cual se expidió el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, modernizando la planta de personal para asegurar la operatividad de la Fiscalía dentro del nuevo sistema; y la Ley 941 de 2005, que adoptó el Sistema Nacional de Defensoría Pública, para adaptarlo a este nuevo sistema penal.

Entendiendo la importancia de la oralidad, también se impulsó la aprobación de la Ley 1149 de 2007, que la adoptó como principio procesal en materia laboral.

Entre los significativos avances en materia legislativa, cabe destacar la reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que ya surtió el examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, y con la que se logran importantes avances en esta materia, como la ampliación de la oralidad, la gratuidad y el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos; las actuaciones sumarias en juzgados y en lo posible en única audiencia, para agilizar los procesos; el aumento de 27 a 31 magistrados en el Consejo de Estado; el establecimiento de multas para aquellos abogados que obstruyan el libre desarrollo del proceso jurisdiccional; el Plan y las medidas de descongestión; el orden y la prelación de turnos en procesos de grave afectación del patrimonio; la facultad de comisionar la práctica de pruebas a magistrados auxiliares; la creación del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, con la incorporación del Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día, y la consagración de la perención como sistema de extinción de los procesos ejecutivos, cuando no se impulsen actuaciones, por quien promueve la correspondiente acción, durante más de nueve meses. Todo lo cual ha de contribuir eficazmente al fortalecimiento de la justicia colombiana.

Adicionalmente, se han expedido normas como la ley 890 de 2004, que aumentó las penas para delitos de alta repercusión social, la Ley de Justicia y Paz, la de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la de Pequeñas Causas y se promueven reformas en asuntos relacionados con la

¹ “32. Oralidad en la justicia penal para agilizarla con transparencia.”

competencia, la descongestión, la eficiencia y el acceso a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Desde luego, hay que resaltar que ha sido el Congreso de la República el gran protagonista en esta tarea reformadora de la administración de justicia, pues al Gobierno sólo le cabe el mérito de utilizar a conciencia su iniciativa legislativa para presentarle al Legislador, como órgano constitucional competente para su expedición, los proyectos de las leyes y de los actos legislativos que éste, en su sabiduría y como principal agente entre los poderes constituidos, aprueba; o para apoyar e impulsar los que otros presentan.

Después de diecisiete años de haberse promulgado la Constitución Política de 1991 y de la experiencia vivida por los colombianos, en lo concerniente al funcionamiento que ha tenido la rama judicial del poder público, como integrante de la estructura del estado social de derecho, el Gobierno Nacional ha considerado necesario, dentro del propósito de afianzar la autonomía e independencia de la misma, presentar a la consideración del Congreso un proyecto de acto legislativo, por medio del cual se modifican algunas disposiciones constitucionales, con el propósito de que, a través de la nueva normatividad, se superen algunas dificultades que se presentan con respecto al funcionamiento del actual esquema judicial, a fin de que desaparezca la injerencia de la rama ejecutiva y del Congreso en la elección de magistrados de las altas cortes, y para que correlativamente, quienes tienen la exclusiva misión de administrar justicia, no intervengan tampoco en la nominación de funcionarios que no hacen parte de la administración de justicia, lo que conlleva el establecimiento innecesario de brotes de politización en las distintas ramas del poder público, sin excepción alguna.

Es bien sabido que la Constitución Política de 1991 trajo consigo la consagración de aspectos fundamentales para delimitar, como se señaló en la ponencia presentada a la plenaria de la Asamblea Constitucional, el campo de acción de la administración de justicia, con la creación de nuevas corporaciones judiciales como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, demarcando la estructura y funciones de la jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como las de quien tiene a su cargo investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores, y consolidando la jurisdicción ordinaria y la contencioso administrativa, que existían desde antes de 1991, todas ellas enmarcadas dentro de los principios generales y rectores de la administración de justicia.

Con la propuesta que presenta, el Gobierno Nacional pretende afianzar en forma integral, en el ámbito normativo, los postulados de independencia y autonomía de la administración de justicia y de sus corporaciones judiciales, mediante la modificación de las normas sobre la composición de estas corporaciones y su funcionamiento, que aseguren que la administración de justicia se mantenga alejada de la injerencia de otras ramas del poder público y, a su vez, se aleje de la injerencia en ellas, y que además, hagan propicia la observancia plena del *debido proceso* en las actuaciones judiciales, al institucionalizar el principio universal de la doble instancia y la separación de las funciones de investigación, acusación y juzgamiento de funcionarios con fuero constitucional.

En razón de lo anterior, el Gobierno se propone plantear las siguientes reformas, relativas a la estructura, organización y funcionamiento de la administración de justicia.

Antes de explicar y justificar el alcance específico de las reformas, conviene formular, de manera sucinta, el marco conceptual relativo a la independencia judicial, así como su razón de ser.

I. La independencia judicial

La necesidad de garantizar la independencia judicial está en la esencia misma de la función judicial, tal como se encuentra ideada en el marco de la teoría de la separación de poderes.

Desde los propios orígenes del Estado Constitucional, la función judicial ha sido concebida como una función separada de las otras dos funciones, la legislativa y ejecutiva, de la manera más completa posible. Por ello, es necesario garantizar la independencia de los jueces, como medio para salvaguardar su imparcialidad, y para impedir que su actividad incida en el proceso político, objeto de la interrelación entre las funciones legislativa y ejecutiva.²

Es la misma razón que permite afirmar, sin ningún asomo de contradicción, algo que tiende a volverse un lugar común:

“La independencia judicial es una garantía para el justiciable y para la credibilidad del sistema; no es, de ninguna manera, una prerrogativa personal ni un privilegio individual del juez. Debe proteger a la Jurisdicción frente al poder político o frente a las presiones provenientes de terceros (poderes públicos o privados)”.³

Como la función judicial consiste en definir la verdad de la sociedad, y ésta sólo puede ser una verdad relativa (la verdad históricamente posible), la mejor garantía en esa búsqueda de la verdad pasa por la independencia orgánica y funcional de jueces y tribunales y por el respeto de las formalidades procesales.

Y es en esa perspectiva, en la de hacer respetable y respetada esa verdad, en la que debe entenderse la exigencia, desde los tiempos de la Revolución Francesa, de la doble instancia.⁴

Siendo de tales dimensiones la importancia de la independencia judicial, en el marco teórico de la separación de poderes y de la construcción del Estado Constitucional, resulta imperativo afianzar los elementos que la definen y las condiciones que la hacen posible.

II. Restablecimiento de la cooptación

Como ya se dijo, la independencia judicial es uno de los ejes de este proyecto de reforma.

Uno de los elementos que se relaciona con el principio de la independencia judicial, es el de la forma de elección de los jueces y magistrados de los tribunales.

² Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, quinta edición, Madrid, 1998, pág. 499.

³ J. F. López Aguilar, “El Poder Judicial”, en Diego López Garrido et al. (directores) *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Valencia, 2000, pág. 378.

⁴ Pérez Royo, op. cit., págs. 499 y 500.

Es bien sabido que a lo largo de la historia, como consecuencia del debate público, la reorganización de la justicia y su composición ha sido materia de acuerdos políticos y de reformas constitucionales.

En la Constitución de 1886 se encontraba centralizado, en el Presidente de la República, el nombramiento de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En el artículo 119, ordinal 1, se establecía:

“Corresponde al Presidente de la República, en relación con el Poder Judicial:
“1º Nombrar los magistrados de la Corte Suprema”

El artículo 147 le asignaba el carácter vitalicio al empleo de magistrado de la misma Corte. Este carácter fue modificado por el Acto Reformatorio número 1 de 1905, que estableció en cinco años la duración del período, con la posibilidad de reelección indefinida.

En cuanto al Consejo de Estado, conformado por el Vicepresidente de la República y seis vocales (artículo 136), el nombramiento de sus miembros estaba asignado al Senado, a la Cámara de Representantes y al Presidente de la República (artículo 98, numeral 2; artículo 102, numeral 3; y artículo 120, numeral 5). El período de los consejeros era de cuatro años, y se renovaban por mitad cada dos (artículo 138).

Después de diversas reformas -de cuya consideración se prescinde-, en las que le introdujo a la Constitución el Acto Legislativo número 1 de 1945 se establecía, en el artículo 144, que:

“Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por las cámaras legislativas, de ternas que les pasará el Presidente de la República.”

Se señalaba, además, un período de cinco años, y la posibilidad de la reelección indefinida (artículo 143).

En cuanto al Consejo de Estado, la elección de los consejeros correspondía hacerla a las cámaras legislativas, de ternas formadas por el Presidente de la República. Su período era de cuatro años, con renovación parcial cada dos (artículo 132).

Ahora bien, con respecto a la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, en la reforma plebiscitaria de 1957 se diseñó un mecanismo diferente al que venía rigiendo hasta entonces. En efecto, en el artículo 12 de la citada reforma, aprobada el 1 de diciembre de 1957⁵, se estableció que:

“(…)

⁵ El artículo 12 del texto indivisible sobre reforma a la Constitución Nacional incluido en el Decreto legislativo número 0247 de 1957, por medio del cual se sometió a plebiscito dicho texto, y que fue aprobado el 1 de diciembre de 1957, decía:

“Artículo 12. La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán paritarios.

“Los magistrados de la Corte Suprema y los consejeros de Estado permanecerán en sus cargos mientras observen buena conducta y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

“Las vacantes serán llenadas por la respectiva corporación.

“La ley reglamentará la presente disposición y organizará la carrera judicial.”

“Los magistrados de la Corte Suprema y los Consejeros de Estado permanecerán en sus cargos mientras observen buena conducta y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso.

“Las vacantes serán llenadas por la respectiva corporación.

“La ley reglamentará la presente disposición y organizará la carrera judicial”.

Constituyó factor preponderante, al institucionalizarse con dicha reforma constitucional el sistema de la cooptación, el deseo de quienes prepararon la norma plebiscitaria de 1.957 de evitar la politización de la justicia, impidiendo que la composición y el funcionamiento de los más altos tribunales del país pudieran estar interferidos por criterios políticos perturbadores del normal ejercicio de la administración de justicia.

Posteriormente, en el Acto Legislativo número 1 de 1979, declarado inexecutable en su totalidad por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 3 de noviembre de 1981, se consagró la cooptación indirecta para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, que eran las únicas corporaciones judiciales existentes en la época.

El artículo 149 de esta reforma establecía:

“Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, serán elegidos por la respectiva Corporación para periodos individuales de ocho años de listas elaboradas por el Consejo Superior de la Judicatura en la forma que establezca la ley. En ningún caso podrán ser reelegidos y deberán separarse del servicio, cuando cumplan la edad de retiro forzoso”.

Bien es sabido que anterioridad a la promulgación de la Carta Política de 1991, las altas corporaciones de la justicia que venían funcionando eran la Corte Suprema de Justicia, como cabeza de la jurisdicción ordinaria, la que también tenía a su cargo el control constitucional sobre los actos legislativos, leyes y decretos de rango legal, y el Consejo de Estado, como máximo juez de la jurisdicción contenciosa administrativa.

La reforma constitucional introducida por el constituyente de 1991 trajo consigo, entre otras, en materia de justicia, además de la modificación del período y la forma de elección de los magistrados de esas dos altas corporaciones, la creación de dos nuevas instituciones judiciales. La primera de ellas, la Corte Constitucional, como tribunal autónomo, a quien se le confía “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” y la función de máximo juez en materia de tutela, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales. Esta Corte sustituyó a la antigua Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. La otra institución judicial es el Consejo Superior de la Judicatura, dividido en dos, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, como cabeza de la jurisdicción disciplinaria; y la Sala Administrativa, como órgano que administra la carrera judicial; elabora el proyecto de presupuesto de la rama judicial, que debe ser sometido al Gobierno; y lo ejecuta, de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.

Ahora bien, según lo dispuesto por el artículo 239 de la actual Constitución, los magistrados de la Corte Constitucional son elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presentan el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. No pueden ser reelegidos.

En lo concerniente al Consejo Superior de la Judicatura, el artículo 254 de la Carta establece que los siete magistrados que integran la Sala Jurisdiccional Disciplinaria son elegidos para un período de ocho años por el Congreso de la República, de ternas enviadas por el Gobierno Nacional.

Por su parte, los magistrados del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia son nombrados por la respectiva Corporación de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura, en su Sala Administrativa (artículo 231 C.P.).

Pues bien, el Gobierno Nacional pretende, con la reforma que plantea, restaurar el sistema de la cooptación, de manera integral y directa, para la provisión de vacantes de cargos de magistrados de las altas cortes, -con excepción de la Corte Constitucional-, para que ellos, a partir de la promulgación del Acto Legislativo, sean elegidos directamente por la respectiva corporación, en audiencia pública, eliminando el sistema de la remisión de listas por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Lo anterior obedece al deseo del Gobierno de proponer al Congreso, recogiendo propuestas provenientes de importantes sectores del país, que las otras ramas del poder público, es decir, el ejecutivo y el legislativo, no participen en la postulación y elección de magistrados de las altas cortes, como hoy en día existe para escoger magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, cuya elección corresponde realizarla al Congreso, de ternas remitidas por el Presidente de la República.

Comparte el Gobierno el criterio según el cual, la Constitución debe asegurar

“A los tribunales y juzgados la más perfecta independencia respecto a los otros poderes del Estado. Ni a la autoridad legisladora ni a la ejecutiva, será permitido ejercer sobre ellos o sobre sus actos ningún género de influencia o dominación.

“Pero no basta reconocer o consagrar sencillamente el principio; para que él sea efectivo y real, es necesario además aplicarse a descubrir y eliminar todos los gérmenes que pudieran directa o indirectamente aniquilarlo. La facultad de nombrar puesta en manos del Ejecutivo o del Congreso, es uno de los primeros motivos que arruinan la independencia judicial, pues dígame lo que se quiera, no puede dejar de dependerse de la autoridad a quien se debe la plaza, o de quien se espera una reelección o un ascenso.”⁶

Basta también tener en cuenta, como se lee en la Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente, los siguientes apartes de las consideraciones y propuestas, expuestas en dicha oportunidad, por el Presidente de la Corte Suprema a la Honorable Asamblea Constitucional, en torno al tema:

“El sistema actual de la cooptación que viene instituido desde la Reforma Plebiscitaria de 1957, responde adecuadamente a las expectativas de contar con magistrados que ejerzan su ministerio con independencia. El mismo reemplazó al anterior, de conformidad con el cual esos funcionarios eran elegidos por el Senado y la Cámara de ternas que les pasaba el Presidente de la República. La Reforma Constitucional de 1968 conservó el mismo método.

⁶ **Derecho Constitucional Colombiano**, Tomo I, pág. 225, **Tratado de Ciencia Constitucional**, Cerbeleón Pinzón.

“Ese cambio de 1957 fue una respuesta al clamor de la opinión nacional del momento, que quería ver instaurado un mecanismo que garantizara la libertad de los jueces en el proferimiento de sus fallos.

“La cooptación, según la larga y decantada experiencia que el país exhibe de su aplicación, en verdad que ha asegurado la anhelada autonomía de los altos órganos judiciales. Piénsese en el esfuerzo ingente que hacen los miembros de Corte y Consejo de Estado cada vez que hayan de proveer una vacante en su seno, para escoger de entre los candidatos, el mejor, desde el punto de vista personal que incluye sus dotes morales, académicas y sus antecedentes como docentes del derecho, ejercicio de la profesión o de la judicatura. Se establece una sana competencia para ver de seleccionar el mejor entre todos ellos. Y ello encuentra refuerzo en la circunstancia de que en la medida en que los mejores accedan a esas posiciones así las Corporaciones conservan su prestigio y respetabilidad.

“Ha sido criticada por algunos la cooptación diciéndose que se convierte a veces en un club cerrado que no permite el ingreso de excelentes abogados por su falta de conexión con los miembros de la Corporación. Esta censura no corresponde a la realidad porque, si se repara la forma como han acontecido las elecciones que conducen al escogimiento del nuevo magistrado se encuentra que son varias las voluntades que intervienen en la votación (dos terceras partes actualmente), así que nada valdría la preferencia de uno o pocos electores hacia un candidato, si no reúne esa mayoría calificada.”⁷

Además, con respecto a las vacantes que deben proveerse, en relación con magistrados del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, una razón adicional de restablecer la cooptación en la forma descrita, tiene como fundamento la circunstancia de que comoquiera que en el presente proyecto de reforma se propone reestructurar la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a fin de que de ella hagan parte los presidentes de las altas cortes y un miembro adicional por cada una de ellas, no podrían ser dichos dignatarios y comisionados los que, a su vez, ejerzan la facultad de remitir las respectivas listas.

En este sentido, al recomponerse la estructura vigente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, no existirá, por sustracción de materia, la posibilidad de que dicha sala remita listas a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, para los efectos de la elección; lo que justifica, entonces, consagrar directamente la regulación constitucional según la cual, a partir de la promulgación del Acto Legislativo correspondiente, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado sean elegidos por la respectiva corporación, para llenar las vacantes que se presenten, de candidatos cuya postulación bien puede provenir de las mismas corporaciones judiciales, distintas a la que le corresponda hacer la elección, y de la academia, con sujeción a lo que determine la ley.

En esta forma se revive la cooptación directa, pero no en forma absoluta, pues el proyecto prevé que la elección correspondiente, para suplir las vacantes, debe hacerse en audiencia pública, y para tal efecto, corresponderá al legislador o, en su defecto, a la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, mediante reglamento autónomo, determinar la forma de efectuar dichas elecciones, de modo que, dentro del respectivo proceso, se garantice el derecho a la igualdad para el acceso a las corporaciones judiciales y la transparencia del procedimiento.

⁷ Tomo 1, número 22, página 24

De esta manera, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, al realizar la elección de magistrados que les corresponda, deben atender la trayectoria y experiencia profesional de quienes se postulan como candidatos a tan alta investidura y permitir la nominación proveniente de los colegios de abogados, las academias, y la propia judicatura, lo que asegura una mayor transparencia en la respectiva escogencia.

Así mismo, para los fines mencionados, la Constitución deberá atribuirle a la nueva Sala Administrativa, convertida ahora en Sala de Gobierno, la facultad para expedir reglamentos autónomos que determinen las formalidades que deben seguirse dentro de las audiencias públicas de elección, en punto a la inscripción de los aspirantes o la postulación de éstos por parte de los colegios de abogados, la magistratura, la academia, etc.

Debe anotarse, finalmente, en lo concerniente a la Corte Constitucional, que el Gobierno considera que, dado el origen y naturaleza de esta institución judicial, debe mantenerse el actual sistema de elección de sus magistrados, consagrado en el artículo 239 de la Carta Política de 1991, para proveer las vacantes que se presenten. A este respecto, el Gobierno Nacional ha acogido y aceptado los juiciosos racionamientos formulados por importantes sectores de la sociedad, al expresar que para la integración de la citada corporación judicial se justifica, dentro del marco de la estructura política del Estado Social de Derecho, mantener el actual sistema.

III. Modificaciones de requisitos para ser magistrado de altas cortes, extensión del período, fijación de edad de retiro forzoso

También se propone el proyecto aumentar la edad mínima para acceder al cargo de magistrado de las altas cortes, la cual se fija en cuarenta y cinco años.

Por tratarse de las máximas corporaciones de la justicia, la propuesta de reforma al artículo 232 obedece al propósito de que a las altas cortes sólo accedan personas con una larga trayectoria académica, profesional o judicial.

No es extraño, en otras latitudes, que a las cortes supremas lleguen, como magistrados, juristas que ya han pasado de los cincuenta años de edad. Al convertirse en jueces de los más altos tribunales, alcanzan la cúspide de su desarrollo profesional, cuando han consolidado sus conocimientos. Al coronar su carrera, no tienen aspiración distinta a la de aportar lo mejor de su experiencia.

Todos estos factores son, sin lugar a dudas, elementos que contribuyen a cimentar la independencia judicial y que deben reflejarse en una mayor estabilidad de la jurisprudencia, sin la cual la seguridad jurídica sufre mengua. Pues no en vano se afirma que el derecho no es sólo aquello que aparece consagrado en disposiciones escritas. También es, en buena medida, lo que los jueces, con base en tales normas, deciden.

Por otra parte, la edad que se propone no es tan elevada como para impedir que mentes jóvenes contribuyan a la renovación de la jurisprudencia.

Del mismo modo, para esos mismos cargos de magistrados de las altas cortes, se establece como edad de retiro forzoso la de setenta años. Se corrige, así, la actual situación de desigualdad entre las

mismas corporaciones, pues es sabido que mientras para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado la edad de retiro forzoso está fijada en la ley en sesenta y cinco años, no existe regulación normativa con respecto a los magistrados de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, instituciones que fueron creadas por la Constitución de 1991.

Se propone la ampliación de la edad de retiro forzoso pues se considera que, dentro del campo de la producción jurídica intelectual, la de sesenta y cinco años, vigente para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, obliga a prestantes juristas que integran estas corporaciones a retirarse de ellas, aunque conserven la plenitud de sus capacidades, a través de las cuales podrían seguir aportándole a la justicia reconocidos y loables servicios derivados de su connotada experiencia.

Esta limitación proviene de una norma, hoy obsoleta, que fue expedida en el año de 1968, cuando las expectativas de vida eran claramente inferiores a las actuales. Por eso, no se podría considerar que las personas mayores de 65 años hayan perdido la habilidad para abordar con idoneidad las competencias propias de sus atribuciones; por el contrario, normalmente se encuentran en la cima de su producción intelectual.

Por otra parte, la ampliación del período de los magistrados a doce años se considera útil, si no necesaria, para fortalecer la independencia judicial, al tiempo que contribuye a afianzar y enriquecer la jurisprudencia de las corporaciones judiciales dentro de la función de la administración de justicia que, como es sabido, constituye una fuente primordial de previsibilidad en la aplicación de las normas y la solución de las controversias judiciales.

Todo esto, además, se encuentra en consonancia con la experiencia internacional en esta materia, que muestra que el período de ejercicio de la magistratura supera, en muchos países, el planteado en esta iniciativa. En México, por sólo citar un ejemplo de nuestro contexto latinoamericano, la Constitución establece un período de 15 años para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia (artículo 94, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La ampliación del período se complementa en este proyecto de reforma con la prohibición de reelección para el cargo de magistrado que se ha desempeñado, así como con la prohibición de aspirar al cargo de magistrado de una de estas altas cortes cuando ya se ha desempeñado en propiedad ese cargo en una cualquiera de ellas.

IV. Administración de la rama judicial

La recomposición de la actual Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos de la modificación que se introduce al artículo 254 de la Constitución, sala que, con la reforma, se denominará Sala de Gobierno, no sólo recoge características de modelos de Consejos Generales de la Magistratura europeos y americanos. También se basa en estudios y recomendaciones provenientes de algunos sectores de la misma rama judicial que han manifestado al Gobierno Nacional su insatisfacción con respecto al actual funcionamiento de ésta.

Con tal propósito, y como se explicará más adelante, el Gobierno considera necesario otorgar a la nueva Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, que surge de la reestructuración,

facultades constitucionales especiales, que le permitan expedir reglamentos autónomos en forma directa y permanente, a fin de resolver todas las situaciones relacionadas con la simplificación de los trámites judiciales y administrativos, que hagan visible la celeridad de los procesos, con el objeto de eliminar, en forma definitiva, la frustrante congestión judicial y especialmente, para permitir el fácil acceso a la justicia por parte de los ciudadanos, lo que constituye un derecho fundamental consagrado en la Carta Política de 1991.

Así mismo, el Gobierno ha querido conservar la plena autonomía y autogobierno de la rama judicial y, para ello, la integración de la nueva sala se hará con miembros pertenecientes a las altas cortes, cuyos magistrados, no obstante conservar su vinculación a éstas, actuarán como miembros de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, en su calidad de presidentes de tales corporaciones judiciales. Así se permite que sean magistrados de las diversas jurisdicciones quienes desarrollen en forma directa las políticas que deben fijarse por la Sala y quienes atiendan directamente las necesidades inherentes al funcionamiento de la justicia, como requisito para el cabal cumplimiento de las funciones jurisdiccionales. Adicionalmente, y atendiendo al elevadísimo rango de esta nueva Sala, se radicará en ella la función de actuar como tribunal especial de segunda instancia, dentro de los procesos penales o disciplinarios que se sigan contra los funcionarios con fuero constitucional.

Sin perjuicio de la autonomía e independencia de la rama judicial, el Ministro del Interior y de Justicia, o su Delegado, podrá asistir, cuando dicha Sala de Gobierno lo considere pertinente, a las sesiones que ésta realice para atender asuntos relacionados con el presupuesto que deberá asignarse a la misma rama judicial, con la seguridad y el orden público en los distintos distritos judiciales, dentro del principio constitucional de la colaboración armónica que debe existir entre las ramas del poder público.

De otra parte, la competencia para conocer de los procesos disciplinarios que se adelanten contra Senadores de la República y Representantes a la Cámara se le otorga, en primera instancia, a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y en segunda instancia, a la Sala de Gobierno del mismo Consejo, ahora integrada por los presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y tres magistrados comisionados por estas altas corporaciones. Se subroga, así, la disposición vigente que le otorga al Procurador General de la Nación dicha facultad, pues considera el Gobierno que este alto funcionario del Estado, al ser elegido por el Congreso de la República, no debe conservar la potestad de ejercer la función disciplinaria con respecto a los servidores públicos que lo eligen.

Por otra parte, y dada la especialidad de la jurisdicción disciplinaria, muy diferente de la de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, se propone establecer que aquélla no conocerá de acciones de tutela.

Al reestructurar la Sala Administrativa se le otorgan a la nueva Sala de Gobierno, como antes se expresó, atribuciones judiciales de especial significación, para que actúe como Sala Jurisdiccional de Segunda Instancia, con la competencia para conocer de la apelación en los procesos penales y disciplinarios que se adelantan contra altos funcionarios del Estado.

La Constitución de 1991 consagró un fuero para diversos servidores públicos, al atribuirle a la Corte Suprema de Justicia su juzgamiento (artículo 235, numerales 2, 3 y 4).

Sin embargo, este fuero constitucional lleva consigo una limitación, en cuanto los respectivos juicios se tramitan en la Corte Suprema como procesos de única instancia. Comoquiera que los desarrollos y avances en materia de garantías judiciales, en el derecho internacional de los derechos humanos, han desembocado en la consideración del derecho de apelación como un elemento necesario en la configuración del debido proceso y del juicio justo, resulta necesario consagrar hacia el futuro la segunda instancia para los procesos mencionados.

Por esta razón, en la recomposición del Consejo Superior de la Judicatura se le asigna a la nueva Sala de Gobierno la competencia para conocer de la segunda instancia de los procesos contra altos servidores del Estado, procesos que dejan de ser de única instancia, para hacer acordes las garantías procesales que se consagran en la Constitución con la creciente tendencia universal a fortalecer todos los elementos del debido proceso.

Y debe mencionarse, así mismo, que se propone la reforma de los artículos 174 y 178 de la C. P., para incluir como funcionarios aforados al Vicepresidente de la República, quien hoy, inexplicablemente, carece de fuero específico, y al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, por considerarse más apropiado para ellos el fuero regulado por estas disposiciones constitucionales, y no el fuero genérico del artículo 235.

- Fortalecimiento de la facultad del Consejo Superior de la Judicatura para dictar reglamentos

Como ya se dijo, corresponderá a la nueva Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, adicionalmente a las funciones asignadas en la Constitución y la Ley vigentes, la trascendental atribución de expedir reglamentos autónomos, en las materias y aspectos no previstos por el legislador, con el fin de establecer mecanismos eficaces que permitan la descongestión judicial y hagan propicia la anhelada, pronta y cumplida justicia que el país y la ciudadanía en general requieren con urgencia.

La modificación del artículo 257 requiere, entonces, como complemento necesario y condición de su efectividad, la adopción de una norma a través de la cual se otorgan facultades constitucionales a la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, para dictar *reglamentos autónomos* de desarrollo directo de las funciones que señala la Carta, sin necesidad de la existencia previa de leyes sobre las mismas materias. Por medio de dichos reglamentos autónomos, la Sala tendrá facultades para suplir, desarrollar o complementar las leyes, regularmente expedidas por el Congreso, las cuales, en todo caso, prevalecerán sobre los reglamentos que expida el Consejo Superior.

Mediante este instrumento, se dotará al organismo rector de la administración de justicia, en el cual tendrán asiento todas las cortes, de un verdadero poder para hacer de dicha Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura un órgano verdaderamente independiente, autónomo y eficiente, en la medida en que estará en capacidad de superar los fenómenos que se presenten, mediante reglas más flexibles, que se puedan adoptar de forma expedita, según las cambiantes exigencias coyunturales.

La propuesta se encamina a desarrollar, en el caso del Consejo Superior de la Judicatura, y para las materias relacionadas con la administración de justicia, la llamada “colaboración reglamentaria”.

La colaboración reglamentaria, en el caso de la reforma propuesta, es desarrollada por un órgano constitucionalmente autónomo como es el Consejo Superior de la Judicatura, el cual, con fundamento en dicha facultad, puede complementar, mediante la regulación respectiva, los asuntos propios de su competencia, en la medida en que no exista ley. Esta atribución será relevante para enfrentar, como ya se ha expresado, la congestión judicial y la notoria y asombrosa lentitud de los trámites de los procesos judiciales.

Teniendo en cuenta que estos reglamentos autónomos, en ausencia de ley sobre la materia reglamentada, tienen su misma fuerza, el conocimiento de las demandas de inconstitucionalidad contra aquéllos se le atribuye a la Corte Constitucional.

- Creación de la Gerencia de la Rama Judicial

Conscientes de la necesidad de preservar la independencia del poder judicial y de lograr una eficiente prestación del servicio de administración de justicia, se mantiene la existencia del Consejo Superior de la Judicatura como órgano administrador y gestor de la rama judicial, pero bajo una estructura organizacional diferente, mucho más reducida y funcional, a fin de que cumpla, con criterio gerencial, la administración de la rama judicial y ejerza la función disciplinaria que le corresponde.

En ese sentido, la creación de una Gerencia de la Rama Judicial, que ejerza la representación legal de la rama judicial y cumpla las funciones que le señale la ley, bajo la orientación, coordinación y supervisión de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, permitirá que se administre la rama judicial con criterio gerencial.

La propuesta de creación de la Gerencia de la Rama Judicial, constituye una manifestación importante de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Colombia, dentro del marco general en el cual se encuadra la nueva gestión judicial, con modelos basados en la eficiencia, en costos óptimos y en la transparencia de las relaciones entre el aparato de la administración de justicia y la ciudadanía.

V. Eliminación de las facultades de nominación

Analizando los principios del derecho constitucional y la naturaleza del servicio que están llamados a prestar los órganos del poder público, no se encuentra justificación para conceder a las altas Cortes la facultad de nominar a los candidatos para la elección del Contralor General de la República, del Procurador General de la Nación y del Auditor General para la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, que no hacen parte de la Rama Judicial.

De conformidad con lo anterior, se propone que, siendo congruentes con el fortalecimiento de la autonomía e independencia de la rama judicial, sea el Congreso de la República, como máxima expresión de la democracia, quien elija a estos altos funcionarios del Estado. Para la realización de la elección de estos funcionarios, el Congreso convocará a un concurso público de méritos para la

selección de una terna que será sometida al Congreso en pleno, el cual elegirá al respectivo funcionario, previa audiencia pública que debe realizarse antes de la elección. El voto, en estas elecciones, será público y nominal. Este mismo procedimiento de elección se hace extensivo al Defensor del Pueblo, en cuya elección interviene, hoy en día, el Presidente de la República.

Este mismo sistema de elección se aplicará en el nivel territorial, por las mismas razones ya enunciadas sobre el carácter innecesario y, sobre todo, inconveniente, de la participación de la Rama Judicial en la formación de ternas para contralores departamentales y municipales, debido a que las funciones de los contralores no tienen conexión directa con el sector justicia y, por tanto, el sistema de elección actual involucra a los tribunales en una tarea electoral que no les es propia y los distrae del cumplimiento de sus funciones judiciales.

Así mismo, y dentro del espíritu de la reforma de brindarle mayor autonomía e independencia a la rama judicial, el Presidente de la República se desprende de la facultad de terner a los miembros de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Y para contribuir a la mayor objetividad en la elección de los funcionarios públicos que se hallan a la cabeza de los órganos de control, y en la que actualmente interviene, en la reforma se propone suprimir la actual atribución del Presidente de la República para postular candidatos para la elección de Procurador General de la Nación y de Defensor del Pueblo.

Al estar radicada en el Fiscal General de la Nación⁸ la función de suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones, cuando sea necesario para la preservación del orden público, y la corresponsabilidad, con el Presidente de la República, para el diseño⁹ y la formulación de la política criminal del Estado, se evidencia la necesidad de que se continúe con la forma actual de postulación y elección de este funcionario. Un fundamento adicional se encuentra en que la Fiscalía General de la Nación, además de pertenecer a la rama judicial, tiene funciones articuladas con las de los jueces.

Es indudable el avance y la eficacia alcanzados en materia de persecución del delito, en las transformaciones de la jurisprudencia nacional y, especialmente, en la creación de una doctrina nacional en materia de derechos humanos, en un período en que Colombia ha padecido la agresión de las distintas formas del crimen organizado, enriquecido, corrupto y cruel al extremo.

Teniendo en cuenta la experiencia, idoneidad y capacidad de la Fiscalía General de la Nación para asumir las investigaciones que se causen por la presunta comisión de una conducta punible, se pretende asignar a este órgano judicial la función de investigar y acusar a los funcionarios con fuero constitucional, dando cumplimiento, de esta manera, a la reciente decisión de la Corte Constitucional, que dispuso la separación de las etapas de investigación y juzgamiento, así como también se materializará, frente a los mismos funcionarios, el principio universal de la doble instancia

Para los efectos de las funciones jurisdiccionales asignadas a la Cámara de Representantes, se propone la creación de un cuerpo de sustanciadores e investigadores bajo la dirección del Congreso,

⁸ Artículo 251, numeral 6 de la Constitución Política de Colombia.

⁹ Artículo 251, numeral 4 de la Constitución Política de Colombia.

cuyos integrantes se escogerán de la lista de elegibles para la jurisdicción penal que posea la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura. De esta forma se asegura que las funciones judiciales del Congreso cuenten con recursos adecuados para el cumplimiento cabal y oportuno de sus labores.

VI. Debido proceso, separación de investigación y juzgamiento y derecho de apelación (doble instancia)

Otro eje fundamental de la reforma lo constituye el fortalecimiento de las garantías judiciales constitutivas del debido proceso. Éstas se hallan consagradas en el artículo 29 de la Constitución y encuentran aplicación en diversas disposiciones constitucionales. La dinámica del derecho, sin embargo, impone la necesidad de extremar esas garantías, a la luz de los nuevos alcances que se les vienen dando a las mismas en el ámbito de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 186 de la Carta, de los delitos que cometan los congresistas conoce en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, a la cual se le atribuye la competencia de investigar y juzgar a los miembros del Congreso (artículo 235, numeral 3, de la C. P.).

El mismo artículo 235, numeral 2, establece la competencia para que la Corte Suprema de Justicia juzgue al Presidente de la República y a otros altos funcionarios, una vez adelantado el juicio ante el Senado, de conformidad con el artículo 175.

El numeral 4 del artículo 235, por su parte, le atribuye a la Corte el juzgamiento de otros altos funcionarios, previa acusación del Fiscal General de la Nación.

De todos estos procesos conoce la Corte Suprema de Justicia en única instancia.

- Separación de las funciones de investigación y juzgamiento

Pues bien, desde la perspectiva de los elementos constitutivos del debido proceso, se impone la necesidad de modificar estos fueros penales.

En el caso de los congresistas, y en atención a la creciente tendencia universal en tal sentido, se propone en la reforma la separación de las funciones de investigación y juzgamiento, que tiene atribuidas la Corte Suprema de Justicia. Esta separación es uno de los elementos esenciales de un juicio justo, según expresó la Corte Constitucional, en su sentencia C-545 de 2008, al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 533 de la Ley 906 de 2006, sentencia en la cual se ordenó al legislador separar, dentro de la misma Corte Suprema de Justicia, las funciones de investigación y juzgamiento, para las conductas cometidas por los congresistas a partir del 29 de mayo de 2008.

Siendo Colombia un Estado social de derecho, que viene fortaleciendo sus políticas de protección, guarda y garantía de los derechos humanos, se hace necesario que sus desarrollos normativos sean compatibles con los avances en la teoría de las garantías de tales derechos, previstas en instrumentos internacionales.

En este orden, en el presente proyecto de reforma -que por tener carácter constitucional, permite mayor libertad de configuración para el legislador, actuando como constituyente derivado-, se modifica el fuero penal de los congresistas, de modo que la investigación la realice la Fiscalía General de la Nación y a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia sólo se le atribuya el juzgamiento de aquéllos, en primera instancia.

Así, se otorga una mayor garantía para los investigados y procesados, al evitar que los conceptos previos que pueda formarse el juez durante la etapa de investigación influyan en el momento del fallo. Todo ello, en el marco de los avances relacionados con los principios del juicio justo que, como lo afirma la Corte Constitucional en su sentencia, tienden a separar investigación y juzgamiento.

- Derecho de apelación (doble instancia)

Este principio universal del derecho se encuentra establecido en tratados internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁰ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹, que han sido ratificados por Colombia, y que son normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad estatuido en el artículo 93 de la Carta Fundamental.

A tal efecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, establece en el artículo 8, que:

“1. 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.

“2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

“... ”

“h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.”

Por su parte, el artículo 14 numeral 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en 1966, dispone:

“Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.”

A su vez, el artículo 93 de la Constitución Política determina que

“los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno”.

¹⁰ Artículo 8, literal h.

¹¹ Artículo 14, numeral 5.

Como se puede observar, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, establecen el derecho de toda persona, en plena igualdad, y sin ningún tipo de discriminación, a recurrir en segunda instancia los fallos condenatorios; disposiciones que, conforme a lo señalado en el artículo 93 de la Constitución Política, tienen prevalencia en el orden interno.

En relación con el alcance y el contenido de la garantía consagrada en el artículo 8.2 h) de la Convención Americana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

“calificó el derecho de apelación como ‘un aspecto esencial’ del debido proceso, agregando que: ‘El debido proceso legal carecería de eficacia sin el derecho a la defensa en juicio y la oportunidad de defenderse contra una sentencia adversa.’”¹²

Y al concluir la sección, en relación con el punto específico del alcance de la garantía, agrega O’Donnell que

“En el caso Figueredo Planchart, la CIDH recalcó que ‘Este derecho no establece excepciones de ninguna naturaleza’ ni siquiera para juicios políticos sustanciados ante el más alto tribunal del país.”¹³

En ese orden de ideas, conforme a las ya citadas disposiciones de los instrumentos internacionales mencionados, los altos dignatarios del Estado deben tener derecho, sin ningún tipo de discriminación, a recurrir las decisiones penales que los afectan, ante una instancia superior e independiente.

Por esta razón, el proyecto de reforma propone que exista una segunda instancia para todos los procesos penales de los cuales conozca la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, segunda instancia de la cual conocerá la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura. De esta manera, los recursos que se interpongan contra las sentencias de primera instancia serán resueltos por los magistrados de la mencionada Sala de Gobierno. Estos magistrados, de altas calidades y profunda versación jurídica en diversas disciplinas del derecho, podrán decidir con espíritu desprevenido, por razón de su formación general como juristas, no atados a los desarrollos jurisprudenciales puntuales en ámbitos específicos del derecho.

- Juez de control de garantías

Adicionalmente, y con ello se consagra una de las más preciadas y trascendentales garantías de las que pueden gozar las personas en el campo penal, se establece que la función de juez de control de garantías, en los procesos penales contra los congresistas, la cumplirá la Corte Constitucional. Así

¹² Daniel O’Donnell, **Derecho internacional de los derechos humanos – Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano**, Bogotá, 2004, p. 437. Allí mismo, en relación con el objetivo de esta garantía, citando a la Comisión, se agrega: “La Comisión considera que este recurso, establecido a favor del inculpado, le permite proteger sus derechos mediante una nueva oportunidad para ejecutar su defensa. El recurso contra la sentencia definitiva tiene como objeto otorgar la posibilidad a la persona afectada por un fallo desfavorable de impugnar la sentencia y lograr un nuevo examen de la cuestión. Esta revisión en sí tiene como objeto el control del fallo como resultado racional de un juicio justo, conforme a la ley y a los preceptos de garantía, y de la aplicación correcta de la ley penal.”

¹³ *Ibíd.*, pág. 438

se refuerza, al más alto nivel, el alcance del fuero constitucional de los congresistas y altos funcionarios del Estado.

- Doble instancia en los procesos sobre investidura de los congresistas

Por otra parte, no siendo la penal la única jurisdicción en donde es importante la aplicación del principio de la doble instancia, el proyecto de reforma considera conveniente disponer que también se aplique en los procesos relacionados con la investidura de los congresistas. Para ello, se asigna el conocimiento de la primera instancia de esos procesos a la Sección Quinta del Consejo de Estado y el conocimiento de la segunda instancia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de la Sección Quinta. De esa manera se garantiza en ese campo uno de los elementos del debido proceso.

VII. Obligatoriedad de la jurisprudencia

En el proyecto de reforma también se propone modificar el artículo 230 de la Constitución, que establece que los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley, y que la jurisprudencia es criterio auxiliar de la actividad judicial.

La reforma consiste en agregar un inciso final a esta disposición, con el objeto de que la ley pueda determinar en qué casos la jurisprudencia es obligatoria.

En la discusión permanente sobre el alcance de la jurisprudencia en los sistemas continentales y los del *common law*, es decir, los sistemas en que sólo la ley -desde luego en sentido amplio- es fuente del derecho, y aquéllos que incorporan entre sus fuentes los precedentes derivados de las decisiones judiciales, siguen sin solución en nuestro medio problemas prácticos que se presentan cuando la vinculación a la ley aparece unida a un sistemático desconocimiento de la jurisprudencia, por todo tipo de autoridades.

En tales condiciones, el inciso propuesto podría ayudar a resolver, con el concurso del legislador, los problemas mencionados.

VIII. Vigencia del acto legislativo

Se establece dentro del proyecto, además, que cuando se trata de reformas constitucionales, no se configura para los congresistas que intervienen en ellas la causal de violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses.

Por último, el artículo final, sobre vigencia de las disposiciones contenidas en este acto legislativo, establece que regirá a partir de su promulgación y que las reformas introducidas al artículo 186 de la Constitución Política, sobre el *principio de la doble instancia*, solo se aplicarán a las conductas punibles cometidas a partir de su vigencia, sin que haya lugar a excepción de inconstitucionalidad.

Las anteriores consideraciones sirven de fundamento para la presente propuesta de reforma a la justicia.

De los Honorables Congresistas,

Fabio Valencia Cossio
Ministro del Interior y de Justicia