



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 763

Bogotá, D. C., martes, 11 de octubre de 2011

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2011 SENADO

*por el cual se constituye el acceso a internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2011

Doctor

JUAN CARLOS VÉLEZ URIBE

Vicepresidente

Comisión Primera del Senado

Congreso de la República

Ciudad

Respetado señor Vicepresidente:

Dando continuidad al cargo por la Mesa Directiva encomendada, de conformidad con los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2011 Senado, *por el cual se constituye el acceso a internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

#### 1. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

Teniendo en cuenta la justificación de la ponencia para primer debate, se suma esta, la cual consiste en actualizar la Carta Política a las demandas jurídicas del mundo global; para el caso que nos ocupa la internet en la actualidad se ha incrustado en las realidades sociales del mundo, como la principal fuente de acceso que tienen las comunidades a la información, así mismo, la internet se ha posicionado como la principal herramienta para que cada ser humano exponga y exprese sus opiniones de una manera libre, garantizando la protección de derechos fundamentales y la materialización de libertades.

El acceso a internet como derecho fundamental merece toda la atención, puesto que es una realidad que en la actualidad ha cobrado especial relevancia por la conexidad que tiene con relación a derechos fundamentales, tales como el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de conciencia, la libertad de cultos, la libertad de enseñanza y la libertad de expresión.

En cuanto a esto, la Corte Constitucional ha expresado:

*“Los avances de la humanidad en los campos científico y tecnológico siempre han planteado retos al derecho. El desarrollo de nuevas técnicas de producción y el desenvolvimiento de complejas formas de comunicación, por citar tan sólo dos ejemplos, tienen efectos directos en la estructura política y económica de la sociedad, que, de acuerdo con su grado de incidencia en el tráfico jurídico, en la distribución de bienes y servicios escasos y en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, demandan diferentes respuestas del ordenamiento jurídico (...) En este nuevo escenario tecnológico, en pleno desarrollo, los mandatos expresados en la Carta Política cobran un significado sustancial que demanda del juez constitucional la protección de los derechos reconocidos a todas las personas, pues se trata de garantías que también resultan aplicables en ese ámbito. En Internet puede haber una realidad virtual pero ello no significa que los derechos, en dicho contexto, también lo sean. Por el contrario, no son virtuales: se trata de garantías expresas por cuyo goce efectivo en el llamado “ciberespacio” también debe velar el juez constitucional”<sup>1</sup>.*

Consecuentemente con ello, es una realidad mundial que el acceso a este tipo de tecnologías, que se constituyen como esenciales para que el goce y disfrute de otro tipo de derechos se haga una realidad,

<sup>1</sup> Véase: Sentencia C1147 de 2001.

se imita por la capacidad económica de los ciudadanos, es decir, que en últimas las personas que tienen un nivel escaso o nulo de recursos tienen limitada su posibilidad de acceder a la Internet y consecuentemente con ello a la plena efectividad de derechos y garantías que esto conlleva. La Corte Constitucional ha manifestado al respecto que:

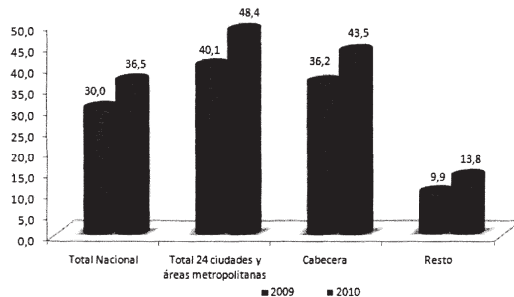
*“El servicio de Internet, a pesar de su notable desarrollo, no es accesible a todas las personas, principalmente a las de escasos recursos económicos y, en consecuencia, gran parte de los interesados citados por ese medio no tendrían la posibilidad real de conocer la existencia de la actuación y hacer valer sus derechos y ejercer el derecho de defensa,”<sup>2</sup>.*

*Las cifras nacionales respaldan lo anterior, en el informe de DANE de Indicadores Básicos de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Año 2010 reseña que “en 2010, 26,1% de los hogares poseía computador; en las cabeceras, y 4,0% en el resto” además de ello “Para el total nacional en 2010, 19,3% de los hogares poseía conexión a Internet; 24,4% en las cabeceras y 1,6% en el resto”<sup>3</sup>.*

#### GRÁFICO 1

**Porcentaje de personas de 5 años de edad y más que usaron Internet en cualquier lugar, en los últimos 12 meses**

**Total nacional, total 24 ciudades y áreas metropolitanas, cabecera y resto**  
**Año 2009 y 2010**



Fuente: Boletín de Prensa, Indicadores Básicos de Tecnologías de la Información y la Comunicación. Año 2010, Tenencia y uso de TIC en Hogares y por personas de 5 años y más, DANE.

Siendo conscientes de estas nuevas demandas que la sociedad hace del ordenamiento jurídico colombiano y de la necesidad de expedir normas tendientes a garantizar la protección de nuevos derechos, la Comisión primera del Senado de la República reconoció el valor esta iniciativa, aprobándola por unanimidad; en dicho debate se solicita al ponente que introdujera una disposición en donde se le imponga al Gobierno Nacional apropiarse los recursos y los mecanismos necesarios para que esta disposición se convierta en una realidad, garantizando el acceso a Internet a toda la población en Colombia.

Es importante señalar finalmente que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y en la declaración conjunta sobre libertad de expresión de la OEA considera que el acceso a Internet es posible asumir-

lo en dos dimensiones; por un lado, la dimensión logística que está relacionada con la necesidad de hacer efectivo el goce de este derecho, para lo cual se hace necesario que se dispongan los recursos necesarios para poder acceder a Internet, tales como cables, computadores, módems, *software*; por otro lado, la dimensión de acceso irrestricto, el cual hace referencia a la posibilidad de que todos las personas puedan acceder a los contenidos *on line* que la red proporciona, aclarando que dicho acceso irrestricto está restringido por algunas excepciones de contenidos que son catalogados como restringidos para ciertas edades.

Desde el derecho Internacional debe anotarse que el acceso a la Internet ya tiene el estatus de derecho humano fundamental, puesto que así fue reconocido por la ONU; convirtiéndose en el medio por el cual las personas ejercen su derecho a la libertad de opinión y expresión, garantizado en el artículo 19 de la Declaración de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para esa misma dirección se han dirigido países como Finlandia<sup>4</sup>, Estonia, Francia, Grecia<sup>5</sup> y Costa Rica.

## 2. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En el pliego de modificaciones adjunto se recogen las observaciones hechas por los honorables senadores en el debate de la comisión primera de Senado de la República, en el cual se introduce al acto legislativo un inciso en donde se le impone la responsabilidad al Gobierno Nacional de apropiarse los recursos y mecanismo necesarios para la efectividad de este derecho.

Finalmente, el párrafo transitorio que proponía el proyecto originalmente en donde se estipulaba que el gobierno desarrollaría esta iniciativa en un periodo fijo, se transforma en un párrafo transitorio que establece que el desarrollo del presente acto legislativo será mediante ley estatutaria, dejando abierta la posibilidad de que el legislativo también tenga iniciativa de presentar dicho proyecto de ley, que además proponemos sea estatutaria reconociendo así su carácter de derecho fundamental. Finalmente, en el artículo 2° se indica que la vigencia del acto legislativo, será a partir de la fecha de su promulgación.

### Proposición:

De acuerdo con las anteriores consideraciones y argumentos, proponemos a la plenaria del honorable Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de acto legislativo 05 de 2011 Senado, *por el cual se constituye el acceso a Internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, según el pliego de modificaciones adjunto.

*Luis Fernando Velasco Chaves,*  
Ponente.

<sup>4</sup> MELANSON, Mike. Finlandia hace de Internet un derecho fundamental. ReadWriteWeb.es Madrid. Actualizado el 17/05/2011 a las 00:00 horas Copyright © ANTENA 3, Madrid Reservados todos los derechos. Disponible en [http://www.antena3.com/viveconectado/...](http://www.antena3.com/viveconectado/)

<sup>5</sup> ACCION.Cr. Publicación digital del Partido Acción Ciudadana. Disponible en <http://accion.cr/nacionales/politica/554-presidente-legislativo-promueve-derecho-constitucional-a-la-comunicacion-y-al-acceso-a-Internet>.

<sup>2</sup> Véase: Sentencia C 228 de 2008.

<sup>3</sup> Gran Encuesta de Hogares — GEIH, DANE, enero a diciembre de 2010.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES  
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 05 DE 2011 SENADO**

*por el cual se constituye el acceso a Internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 20 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la de acceder efectivamente a Internet, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

**El Gobierno Nacional apropiará los recursos y mecanismos necesarios para que se garantice el acceso efectivo de toda la población a Internet.**

Parágrafo Transitorio: El presente acto legislativo se desarrollará mediante ley estatutaria.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Luis Fernando Velasco Chaves,*

Ponente.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2011 SENADO**

*por el cual se constituye el acceso a Internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 20 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la de acceder efectivamente a Internet, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

Parágrafo transitorio. El presente acto legislativo se desarrollará mediante ley estatutaria.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos, fue aprobado el Proyecto de acto legislativo 5 de 2011 Senado *por el cual se constituye el acceso a Internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, como consta en la sesión del día 21 de septiembre de 2011, Acta número 11.

Ponente:

*Luis Fernando Velasco Chaves,*

El Presidente,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 70  
DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO**

*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales, acumulado al Proyecto de ley 059 de 2011 Cámara, por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales.*

Honorable Senador

JUAN MANUEL CORZO ROMÁN

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Honorable Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta del Senado de la República, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 70 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales*, acumulado al Proyecto de ley 059 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales*, de conformidad con los artículos 150 y 224 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 150, 151 y 153 de la Ley 5ª de 1992.

**ANTECEDENTES - TRÁMITE**

El día 22 de agosto de 2011, el Gobierno Nacional, por medio del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón, radicó en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de ley *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales*, acumulado al Proyecto de ley *por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales*, todo de conformidad con el artículo 375 de la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número

738 de 2010. De igual forma, se radicó trámite de urgencia de conformidad con el artículo 191 de la Ley 5ª de 1992.

Luego de diferentes reuniones con el Gobierno Nacional para precisar el alcance de la presente iniciativa, y una vez designados los ponentes de cada Cámara, estos presentaron dentro del plazo establecido ponencia favorable para primer debate ante la presidencia de la Comisión Cuarta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes y ante la presidencia de la Comisión Cuarta Constitucional del Senado de la República, conforme a la *Gaceta del Congreso* número 738 de 2011.

El 4 de octubre de 2011, en el seno de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, se debatió en sesión conjunta y fue aprobado con una modificación al texto propuesto para primer debate del proyecto de ley por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales, acumulado al proyecto de ley por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales, con votación ordinaria por los asistentes.

#### GENERALIDADES

Dispone la Constitución Política, en sus artículos 151 y 352, que las normas sobre preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, son adoptadas mediante leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la República. En cumplimiento de las mencionadas disposiciones han sido expedidas, entre otras, las leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, las cuales fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996, junto con la Ley 38 de 1989, expedida en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 210 de la Constitución Política de 1886.

En lo concerniente con autorizaciones para la asunción de obligaciones que afecten posteriores vigencias fiscales – vigencias futuras, la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, estableció las disposiciones sobre las cuales dicha figura opera tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial. En dicho contexto, el Congreso de la República es competente para la expedición de disposiciones a través de las cuales se regulen las autorizaciones de vigencias futuras.

#### Las vigencias futuras en Colombia.

En el marco del régimen presupuestal colombiano esbozado en la Constitución Política de 1991, las vigencias futuras han sido el mecanismo a través del cual se ha adelantado la ejecución de importantes iniciativas para el desarrollo nacional, sin que las mismas se restringieran a la disponibilidad de recursos durante una única vigencia fiscal. En tal sentido, el artículo 9º<sup>1</sup> de la Ley 17 de 1992 constituye la

primera de las disposiciones a través de las cuales se hizo mención al mecanismo de vigencias futuras. Posteriormente, el artículo 76<sup>2</sup> de la Ley 21 de 1992 adelantó también mención a dicha figura, disposición sobre la cual la honorable Corte Constitucional adelantó pronunciamiento de Constitucionalidad a través de la Sentencia C-337 de 1993, señalando en su oportunidad:

*“Artículo 76. Para ese Despacho el cargo contra esta norma tampoco debe prosperar so pena de desconocer el artículo 339 de la C.P., referente a la planificación, ya que el Estado no podría emprender proyectos de gran envergadura (mega-proyectos) sino que se le obligaría a planear micro proyectos onerosos por estar su ejecución restringida a una vigencia fiscal, lo que causaría un manejo indelicado de las finanzas públicas como el retraso del desarrollo económico del país.”*

De las anteriores disposiciones, es pertinente resaltar que las mismas correspondían a leyes aprobatorias del Presupuesto General de la Nación, restringiéndose así su aplicación a la respectiva vigencia fiscal en la cual eran aprobadas. De esta forma, la Ley 88 de 1993 replicó lo dispuesto por la Ley 21 de 1992 en el aparte transcrito anteriormente a pie de página, con lo cual fue objeto de demanda objetando su constitucionalidad, generándose la reiteración de la honorable Corte Constitucional de lo referenciado en la Sentencia C-337 de 1993 y agregando:

*“En síntesis: en nada viola la Constitución el que se contraigan compromisos que cubran varias vigencias fiscales, y que en cada presupuesto anual se hagan las apropiaciones correspondientes. Así lo declarará la Corte.”*<sup>3</sup>

Ante la necesidad de contar con una disposición permanente que regulara las autorizaciones para la asunción de obligaciones con cargo a posteriores vigencias fiscales, el Gobierno Nacional propuso al Congreso en el mes de octubre de 1993 un proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto modificatoria de la Ley 38 de 1989, el cual se tramitó y dio origen a la Ley 179 de 1994<sup>4</sup>. Esta ley abrió paso a las de-

<sup>2</sup> *“Cuando los organismos y entidades requieran celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales deberán cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).”*

<sup>3</sup> Sentencia C – 357 de 1994. MP. doctor Jorge Arango Mejía.

<sup>4</sup> *“Artículo 9º. La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.*

*Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Consejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respec-*

<sup>1</sup> *“Para la aprobación de compromisos con cargo a vigencias futuras por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) o su delegado, las certificaciones que expida el Departamento Nacional de Planeación en los casos extraordinarios de su competencia podrán cubrir el número de vigencia necesarias dependiendo de la duración del respectivo proyecto.”*

nominadas vigencias futuras ordinarias y designó a la Dirección General del Presupuesto Nacional (dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público) su aprobación, de conformidad con lo establecido en esta ley y en la delegación que para tal propósito le hiciera el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

Posteriormente, y en reconocimiento de que las vigencias futuras ordinarias requerían contar con una apropiación presupuestal en la vigencia fiscal inicial para su aprobación, en 1994 se presentó un nuevo proyecto de ley modificatorio de la Ley 38 de 1989, en el cual se proponía un nuevo ajuste al esquema de vigencias futuras. En este marco, el Congreso aprobó la Ley 225 de 1995<sup>5</sup>, modificatoria de la Ley Orgánica de Presupuesto, la cual permitió introducir una nueva modalidad de vigencias futuras que se denominarían excepcionales. Tras esta modificación, los lineamientos básicos que permitían contar con mecanismos reglamentados para financiar iniciativas que superaran el año fiscal, ya estaban disponibles y se mantuvieron hasta la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), en la cual se introdujeron algunas modificaciones a la norma orgánica de presupuesto y, de manera concreta, al régimen de vigencias futuras que hoy en día se encuentra vigente.

Por lo señalado, constituyen el marco regulatorio de la programación, presentación, aprobación, liquidación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación (PGN), las disposiciones de la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) compilado a través del Decreto 111 de 1996 y las leyes orgánicas expedidas con posterioridad a la compilación adelantada a través del mencionado Decreto, dentro de las cuales se destaca la Ley 819 de 2003.

Con todo lo anterior, las vigencias futuras tanto ordinarias como excepcionales han continuado siendo objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, destacándose, entre otros, los siguientes apartes jurisprudenciales:

*tivo y que sumados todos los compromisos que se pretenden adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.*

*Esta disposición se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno reglamentará la materia.*

*El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.”*

<sup>5</sup> “Artículo 3°. El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. La secretaria ejecutiva enviará a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

*Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.”*

*“Invocando, erróneamente, el artículo 345 de la Constitución se dice que es inexequible la norma que permite la autorización de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Se olvida que la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como estas: la autorización de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la inclusión, por parte de este Ministerio, en el proyecto de presupuesto, de las asignaciones necesarias; la autorización de los Concejos, las Asambleas, etc., en lo que les compete; la obligación de presentar, en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.*

*El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda. Así lo definió la Corte en la sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado ponente Jorge Arango Mejía.*

*En consecuencia, se declarará exequible el artículo 9° de la Ley 179 de 1994.”<sup>6</sup>*

*“En relación con el artículo 40, recuerda que en la sentencia C-337 de 1993, la Corte declaró exequible la celebración de compromisos que cubrieran varias vigencias fiscales, hecho que en sí mismo, no desconoce el principio de la anualidad que el demandante estima vulnerado, pues lo que se busca es aplicar un sistema presupuestal planificado, donde se prevean los recursos necesarios para llevar a cabo determinado compromiso sin afectar los posteriores. Por demás, la norma es necesaria en la ley anual por su relación con la ejecución del presupuesto.”<sup>7</sup>*

*“La Constitución, en su artículo 352, defirió en el Congreso de la República, bajo reserva de ley orgánica, la regulación de la fase de ejecución del presupuesto. De conformidad con los artículos 23 y 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde al Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS– y la Dirección General del Presupuesto Nacional autorizar los gastos que planeen realizar las entidades del Estado con cargo a vigencias futuras. Para tales eventos se requiere que el recaudo de los recursos que sirven de base para la ejecución anticipada sea previsible y que el cálculo de los mismos sea incluido en el presupuesto de rentas de las respectivas vigencias fiscales.”<sup>8</sup>*

Las Vigencias Futuras en las Entidades Territoriales.

Las vigencias futuras constituyen la figura presupuestal que permite planificar y financiar proyectos bajo una óptica de largo y mediano plazo y superar

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 023 de 1996. MP. doctor Jorge Arango Mejía.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 357 de 1994. MP. doctor Jorge Arango Mejía.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 947 de 2002. MP. doctor Rodrigo Escobar Gil.

la limitación natural que representa la anualidad del presupuesto público. De este modo, las vigencias futuras se suelen utilizar para la realización de grandes proyectos de infraestructura, u otros proyectos económicos y sociales que resultan estratégicos para el país, cuyo horizonte excede una vigencia. En este sentido, las autorizaciones de vigencias futuras brindan seguridad financiera a proyectos que están llamados a representar políticas de Estado, en el entendido que constituyen autorizaciones anticipadas de gasto, en contraste con políticas de gobierno, para evitar que su desarrollo se vea afectado por situaciones ajenas a las que demandan su propio desarrollo.

En las entidades territoriales las vigencias futuras excepcionales constituyen un instrumento de gestión de gasto público necesario para desarrollar proyectos de gran impacto regional y local que por su dimensión no son susceptibles de ejecutarse en una vigencia fiscal y en algunas ocasiones en un lapso concordante con el periodo de gobierno de la administración local, tal es el caso de los proyectos asociados a los sistemas de transporte masivo, los planes departamentales de agua, proyectos de infraestructura vial departamental, entre otros.

También reviste gran importancia para las entidades territoriales contar con esta figura de gestión presupuestal, para poder desarrollar proyectos de interés nacional que cuentan con el apoyo de recursos del Presupuesto General de la Nación y que, dentro de un esquema de concurrencia, requieren de la participación de las entidades territoriales en un horizonte de tiempo igual al propuesto para la Nación a fin de lograr el cumplimiento de las metas en cada uno de los proyectos por desarrollar.

No disponer de esta figura por parte de las entidades territoriales afecta de manera sustancial el desarrollo e implementación de las políticas, planes, programas y proyectos económicos y sociales y dificulta la articulación de acciones que debe existir entre el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales.

#### Planificación fiscal y las Vigencias Futuras en las Entidades Territoriales

Sobre este aspecto es preciso anotar que la autorización de la asunción de compromisos con cargo a cupos de vigencias futuras está regulado por las normas presupuestales y no es una facultad discrecionalmente abierta; el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones para su autorización, deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003), lo cual implica que las decisiones que se toman con respecto a la aprobación de vigencias futuras no son ajenas a la programación macroeconómica y fiscal que desarrolla el país. Adicionalmente, por regla general solo se deben autorizar vigencias futuras en el marco del periodo de gobierno y, en casos especiales, más allá del mismo si cuentan con una declaratoria de importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno territorial.

Puesto que las vigencias futuras pueden comprometer los presupuestos entre diferentes gobiernos, es de la mayor importancia que este instrumento se utilice moderadamente y bajo un esquema de pla-

neación de mediano plazo. Por esto, la autorización de vigencias futuras deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). De hecho, las declaratorias de importancia estratégica se determinan teniendo en cuenta, además del impacto de los proyectos sobre la economía, su magnitud en la senda fiscal de mediano plazo. Lo anterior, con objeto de racionalizar su uso y enfocarlo a las iniciativas para las cuales estas vigencias futuras existen.

En este sentido, la consulta de consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), herramienta a través de la cual se determina la meta de sostenibilidad de la deuda, debe adelantarse revisando que el monto y la tendencia del gasto solicitado, respecto del gasto posible, cuente con el espacio fiscal respectivo que asegure su cumplimiento y no afecte las metas de déficit que garanticen la senda de sostenibilidad de la deuda pública.

#### Marco Internacional

La figura de las Vigencias Futuras no es un instrumento utilizado en Colombia exclusivamente. En otros países esta figura es conocida como los “*advanced appropriations*” y es utilizada en Estados Unidos, Australia y Canadá para ofrecer una garantía sobre la capacidad del Estado de honrar compromisos que sobrepasan la anualidad presupuestal y, al igual que Colombia, deben hacer parte de un plan fiscal de mediano plazo. Estas medidas sirven para que las obligaciones o compromisos contractuales del Estado, cuya duración es de más de un año (o que incluso sobrepasa el periodo de gobierno), esté contemplada en la programación de presupuestos futuros. Varios países como Brasil, Nueva Zelanda y Reino Unido cuentan con figuras similares; a través de un presupuesto plurianual vinculante es posible realizar operaciones similares a la que representan las vigencias futuras, sin perder el horizonte de restricción presupuestal o dar espacio para atar las manos de próximos gobiernos. En resumidas cuentas, la restricción natural que representa la anualidad presupuestal para la planificación de mediano y largo plazo ha sido sorteada de varias maneras alrededor del mundo, y la tendencia internacional sugiere que esto dará lugar a presupuestos plurianuales cada vez más vinculantes.

#### La Ley Orgánica y la autonomía de las Entidades Territoriales.

Además de lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, y del alcance otorgado a estos sobre lo cual se enfatizó en la parte inicial de la presente exposición de motivos, el artículo 353 Constitucional señala, en concordancia con estos, lo siguiente:

*“Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”.*

En el marco de lo dispuesto por los artículos 151, 352 y 353, la Constitución Política dispuso en el numeral 5 del artículo 300 y el numeral 5 del artículo 313, la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles.

La articulación de las disposiciones anteriormente referenciadas fue referida a través de las Leyes Orgánicas del Presupuesto, para lo cual, el EOP dispuso:

“Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225 de 1995, artículo 32).”.

“Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38/89, artículo 94. Ley 179/94, artículo 52).”.

Acorde con la normativa previamente citada y con el fin de dilucidar las contradicciones evidenciadas entre estas y la autonomía que la misma Constitución pregona de las Entidades Territoriales, la Corte Constitucional ha adelantado múltiples pronunciamientos, sobre la forma como deben ser aplicadas, tanto las disposiciones constitucionales, como las Leyes Orgánicas del Presupuesto en la materia. Sobre el particular, uno de los fallos judiciales proferidos por ese Alto Tribunal en los cuales se recoge en forma más completa la posición de la Corte sobre el asunto, ha sido la Sentencia C-1072 de 2002, con ponencia del honorable Magistrado doctor Eduardo Montealegre Lynett, definiéndose:

“6.- Desde sus primeras sentencias esta Corporación ha explicado el sentido de la autonomía territorial frente al manejo presupuestal, así como también ha delimitado el alcance de la ley orgánica que regula la materia. Así, en la Sentencia C-478 de 1992<sup>9</sup>, la Corte precisó que por voluntad del Constituyente la LOP se convirtió en el eje del sistema presupuestal colombiano, no sólo por tratarse de una norma de rango cuasi constitucional, sino, además, por regular aspectos de altísima importancia económica y administrativa, que se ven reflejados en su amplio potencial unificador en los diferentes niveles de la organización territorial. Al respecto la Corte señaló lo siguiente:

**“Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.**

(...)

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. **El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales** y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución).” (Subrayado fuera de texto).

La anterior postura ha sido reafirmada en Sentencias posteriores, constituyéndose en una sólida línea jurisprudencial que se reitera en esta ocasión<sup>10</sup>.

7.- No obstante, tampoco puede perderse de vista que la propia Carta reconoció la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles (CP., artículos 300-5 y 313-5). Para armonizar estas posturas es necesario hacer una lectura sistemática de las diversas disposiciones que regulan la materia, con el fin de definir cuáles son los aspectos de la Constitución y de la LOP que condicionan la actividad de las entidades territoriales, es decir, aquellos criterios a los cuales está sujeta su actividad normativa.

Así, de conformidad con los planteamientos señalados en la Sentencia C-478 de 1992 (fundamento jurídico número 7), la Sala considera que las entidades territoriales deben observar los siguientes parámetros: (i) las reglas señaladas en el título XII de la Constitución, que son aplicables en cuanto sean pertinentes (CP. artículo 353); (ii) los principios de la ley orgánica del presupuesto (CP. artículo 352 y LOP, artículos 104 y 109), esencialmente relacionados con pautas de procedimiento; por último, (iii) aquellos principios que las asambleas o concejos estimen convenientes, siempre y cuando no contravengan mandatos constitucionales o legales.

<sup>9</sup> MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En aquella oportunidad la Corte estudió la demanda formulada contra el artículo 94 de la Ley 38 de 1989, relacionada con la aplicación analógica de los principios de la LOP para las normas presupuestales de las entidades territoriales. Esa disposición corresponde en su esencia a la norma compilada en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, anteriormente referida.

<sup>10</sup> Cfr. entre muchas otras, las Sentencias C-337/93 MP. Vladimiro Naranjo Mesa, C-490/94 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-538/95 MP. Fabio Morón Díaz, C-1379/00 MP. José Gregorio Hernández Galindo, C-540/01 MP. Jaime Córdoba Triviño y C-579/01 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

*En este orden de ideas, la pregunta concreta es entonces si la determinación que hace la LOP sobre los componentes del presupuesto en su primera fase (ingresos), rige también en el ámbito territorial. Y para la Corte no cabe duda que esa clasificación técnica realizada en la LOP debe ser tenida en cuenta para la elaboración de los presupuestos de las entidades territoriales, lo cual se explica por las siguientes razones:*

*a) En primer lugar, porque ese aspecto constituye un componente de la preparación, elaboración y programación del presupuesto, que por expreso mandato constitucional debe estar regulado en la LOP (CP. artículo 352).*

*b) En segundo lugar, porque así lo demanda el principio de jerarquía normativa según el cual, “a un ente territorial determinado se le aplicará la Constitución en primer término y lo que disponga la respectiva ley orgánica”<sup>11</sup>, siendo esta última quien establece su aplicación extensiva para el caso de las entidades territoriales.*

*c) Finalmente, porque dicho aspecto resulta pertinente en esta fase del presupuesto, en tanto constituye un parámetro común que a pesar de concebirse como de carácter formal, tiene profundas repercusiones sustantivas (relacionadas con el límite de ciertos gastos) en las etapas subsiguientes, según se explicará en detalle más adelante. Es preciso advertir que la pertinencia en la aplicación de las normas constitucionales y de la LOP no está circunscrita únicamente a los principios, sino que incluye también los lineamientos técnicos que por sus características sean susceptibles de ser trasladados sistemáticamente por las entidades territoriales, no como un acto de mera liberalidad sino en cumplimiento de un imperativo constitucional.”.*

Así, en lo que tiene que ver con las vigencias futuras ordinarias, hasta la expedición de la Ley 819 de 2003 las entidades territoriales se encontraban sujetas a lo dispuesto por el artículo 9 de la 179 de 1994. De otra parte, en lo relacionado con las vigencias futuras excepcionales, su aplicación está condicionada al cumplimiento de los requisitos que se definan en las normas que para tales efectos definan por la Asamblea o en Concejo municipal.

Así, el Congreso de la República está plenamente facultado para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, con lo cual se regulará en forma específica y particular para las entidades territoriales la aplicación de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales.

#### Objeto del proyecto de ley

A través del proyecto de ley puesto a consideración del honorable Congreso de la República se busca regular directamente, con disposiciones de rango de ley orgánica, la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de vigencias fiscales posteriores, sin que conste apropiación presupuestal que respalde esa obligación en el año en el que se autoriza la respectiva vigencia. Estas operaciones son denominadas Vigencias Futuras Excepcionales.

Para efectos de la regulación de vigencias futuras excepcionales de entidades territoriales, la autorización de las mismas se encuentra sujeta, entre otros, a los siguientes requisitos:

1. Las vigencias futuras excepcionales sólo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

2. En los montos máximos en que se afectan presupuestos de posteriores vigencias fiscales debe consultarse el plazo y las condiciones de los mismos con las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

3. Deben contar con aprobación previa del Confis territorial, o el órgano que haga sus veces, y la iniciativa de las mismas corresponde al gobierno local.

4. Los proyectos que conlleven inversión nacional deben obtener concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación, en el cual se garantice que el órgano del nivel nacional que financiará total o parcialmente la iniciativa cuenta con la respectiva autorización de vigencias futuras, cuando sea pertinente.

5. La vigencia futura excepcional debe estar respaldada en un proyecto de inversión incorporado en el Plan de Desarrollo respectivo.

6. Sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir con cargo a vigencias futuras excepcionales y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no pueden exceder la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

7. Sólo los proyectos de inversión declarados previamente como de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno son sujetos de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales que excedan el respectivo periodo de gobierno.

8. Sólo cuando se trate de proyectos de inversión financiados total o parcialmente por parte de las entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión, será procedente la aprobación de vigencias futuras ordinarias o excepcionales en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde.

9. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma, evitando que las mismas puedan ser utilizadas para la provisión anticipada de bienes y servicios con su pago diferido en el tiempo que constituyen operaciones de crédito o asimiladas a estas.

#### **TEXTO Y PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Los ponentes, analizada la modificación hasta ahora realizada en primer debate, teniendo en cuenta las posiciones que se han tenido sobre este proyecto de ley, y luego de atender las explicaciones y consideraciones que sobre el particular ha ofrecido el Gobierno Nacional y los honorables Congresistas, encuentran que se requiere realizar la siguiente modificación:

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-478/92 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.



En el párrafo 1° es pertinente hacer claridad frente a la excepción de aprobación de vigencias futuras en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde, para recursos del Sistema General de Participaciones, que se refiere a garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud, educación y agua potable, toda vez que de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, los recursos se giran dentro del mes siguiente al que corresponde la transferencia, de tal manera que la doceava que atañe al mes de diciembre se está girando en el mes de enero de la siguiente vigencia fiscal.

En ese orden de ideas, el párrafo 1° quedaría así:

**Parágrafo 1°.** *En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; se exceptúan los proyectos de inversión que cuenten con financiación total o parcial por parte de entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión, con el propósito de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud, educación y agua potable.*

#### PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, me permito proponer a los honorables Senadores, dar segundo debate al Proyecto de ley número 70 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales* acumulado al Proyecto de ley 059 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales.*

De los honorables Congressistas,

EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA  
Senador  
Ponente

ALVARO ANTONIO ASHTON GIRALDO  
Senador  
Ponente

JUAN CARLOS RESTREPO  
Senador  
Ponente

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 70 DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY 059 DE 2011 CÁMARA

*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.* En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos

de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

b) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización para adquirir compromisos de gasto, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; se exceptúan los proyectos de inversión que cuenten con financiación total o parcial por parte de entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión, con el propósito de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud, educación y agua potable.

Parágrafo 2°. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

Parágrafo transitorio. Los contratos, convenios y demás actos administrativos suscritos o proferidos por las Entidades Territoriales, amparados por autorizaciones de vigencias futuras excepcionales, se presumen legales.

Artículo 2°. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

*Efraín José Cepeda Sarabia, Alvaro Antonio Ashton Giraldo, Juan Carlos Restrepo, Senadores Ponentes.*

Bogotá, D. C., octubre 12 de 2011.

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 94 de 2011 Senado, 070 de 2011 Cámara, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales*, acumulado al Proyecto de ley 59 de 2011 Senado, *por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales*.

El Presidente,

*Efraín Cepeda Sarabia.*

El Subsecretario,

*Clemente Fajardo Chams.*

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2011 CÁMARA**

*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.*

El Congreso de la República:

DECRETA:

Artículo 1°. *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.* En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

b) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización para adquirir compromisos de gasto, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción

territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; se exceptúan los proyectos de inversión que cuenten con financiación total o parcial por parte de entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión.

Parágrafo 2°. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

Parágrafo Transitorio. Los contratos, convenios y demás actos administrativos suscritos o proferidos por las Entidades Territoriales, amparados por autorizaciones de vigencias futuras excepcionales, se presumen legales.

Artículo 2°. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2011.

Autorizamos el presente Texto Definitivo al Proyecto de ley número 070 de 2011 (Cámara), 94 de 2011 (Senado), acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 aprobado por las Comisiones Cuartas del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes.

El Presidente Comisiones Cuartas Senado de la República y Cámara de Representantes,

*Carlos Abraham Jiménez López.*

El Secretario Comisiones Cuartas Senado de la República y Cámara de Representantes,

*Jaime Darío Espeleta Herrera.*

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 07 DE 2011 SENADO, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NÚMEROS 9 DE 2011 SENADO, 11 DE 2011 SENADO, 12 DE 2011 SENADO Y 13 DE 2011 SENADO**

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

Doctor

LUIS FERNANDO VELASCO

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del encargo por usted encomendado, atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en Senado de la República al Proyecto de acto legislativo número 07 de 2011 de Senado, acumulado con los Proyectos de acto legislativo números 9 de 2011 Senado, 11 de 2011 Senado, 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado, en los siguientes términos:

### **SÍNTESIS DEL PROYECTO**

El proyecto de acto legislativo que se somete a consideración del honorable Senado de la República tiene como finalidad superar los problemas que presenta el actual sistema judicial colombiano.

En el proyecto se proponen reformas para generar más acceso y oferta de justicia, así como para aumentar la eficacia y eficiencia del sistema en su conjunto, con la finalidad de reducir la morosidad y dilación de los procesos judiciales y así contribuir de manera efectiva a la descongestión de los despachos. Se persigue aumentar la celeridad en la resolución de las controversias y conflictos, con la finalidad de superar la indefinición de los derechos y la inseguridad jurídica. A más de lo anterior, el proyecto incluye instrumentos para: contrarrestar y evitar la politización de la justicia, mejorar la administración y ejecución del gasto de la Rama Judicial, proteger a las víctimas en el proceso penal, superar la impunidad, otorgar las debidas garantías en los procesos contra aforados constitucionales y superar las falencias del régimen disciplinario de abogados, empleados judiciales, fiscales, jueces y magistrados.

### **ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

Los honorables Senadores Ponentes nos permitimos poner en conocimiento de la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República, que el proyecto de acto legislativo radicado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio de Justicia y del Derecho), tuvo su origen en el Anteproyecto de Reforma Constitucional a la Justicia que el propio Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón, presentó al país y a las Altas Cortes el 25 de agosto de 2010, pocos días después de haber tomado posesión como Primer Mandatario de los colombianos. Dicho anteproyecto, además de recoger las ideas que en el pasado habían expresado muchos académicos, operadores judiciales, comisiones de estudios de reforma constitucional a la justicia<sup>1</sup> y centros de estudios en materia de justicia, incorporó las propuestas más importantes que fueron planteadas a lo largo del debate electoral presidencial, fundamentalmente las contenidas en los programas de campaña del actual Presidente de la República y el actual Ministro del Interior (antes Ministro del Interior y de Justicia), doctor Germán Vargas Lleras.

Con posterioridad al 25 de agosto de 2010 y como consecuencia del proceso de socialización que desde este momento tuvo lugar, el Anteproyecto de acto

legislativo se nutrió de las propuestas y comentarios que realizaron los académicos, los operadores de justicia, los servidores de la rama judicial, las universidades y las asociaciones sindicales, entre otros.

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

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

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

Así mismo, el 11 de agosto de 2011 y de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 237 de la Constitución Nacional, el Consejo de Estado presentó el Proyecto de acto legislativo número 9 de 2011. Posteriormente, fueron radicados los Proyectos de acto legislativo números 11, 12 y 13 de 2011.

Como resultado del proceso de socialización de dichos proyectos, adelantado por el honorable Congreso de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho y las Altas Cortes, se presentaron más de cien (100) propuestas y comentarios provenientes de diferentes interesados, entre los que se destacan magistrados del Consejo de Estado, del Consejo Su-

<sup>1</sup> Informe de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia - Decreto número 4932 del 18 de diciembre de 2009. Esta comisión estuvo integrada por reputados juristas, académicos, doctrinantes, magistrados y ex magistrados, quienes actuaron bajo la dirección del doctor José Alejandro Bonivento Fernández.

perior de la Judicatura y de la Corte Suprema de Justicia, oficinas de abogados, asociaciones gremiales y empresariales, universidades, ciudadanos y usuarios de la justicia en general. Además, se llevaron a cabo diferentes foros organizados por el honorable Congreso de la República y diferentes universidades con la finalidad de divulgar las principales innovaciones consagradas en el Proyecto de acto legislativo de Reforma a la Justicia, así como la de recibir sugerencias y comentarios al mismo.

Los participantes, entre otros, fueron los siguientes:

<b>Comentarios al Proyecto de acto legislativo número 7 de 2011 de Senado, acumulado con los Proyectos de acto legislativo 9 de 2011 Senado, 11 de 2011 Senado, 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado</b>	
<b>Medio</b>	<b>Autor</b>
<b>COMUNICACIONES ESCRITAS</b>	Confederación General del Trabajo (carta del 17 de agosto de 2011)
	Parmenio Cuéllar Bastidas, Senador de la República (carta del 23 de agosto de 2011)
	Sindicato Nacional de Empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Sindemedilegal (comunicación del 25 de agosto de 2011)
	Corporación Colegio Nacional de Abogados de Colombia, Conalbos (comunicación del 30 de agosto de 2011)
	Rodrigo Uprimny, Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
	Edith Zulení Hernández (comunicación de septiembre de 2011)
	Gloria María Borrero, CEJ (comunicado de prensa de la Corporación Excelencia en la Justicia)
	Olegario Suárez Villareal (comunicación del 8 de septiembre de 2011)
	Coca-Cola Femsa (comunicación del 19 de septiembre de 2011 suscrita por su Vicepresidente Legal y de Asuntos Corporativos, Felipe Márquez Robledo)
	Jaime Enrique Lozano (comunicación del 26 de agosto de 2011)
	Luis Alirio Torres Barreto (comunicación del 13 de septiembre de 2011)
	<b>SESIÓN DE LA COMISIÓN PRIMERA DE SENADO (23 de agosto de 2011)</b>
Ponencia de Camilo Humberto Tarquino, Presidente de la Corte Suprema de Justicia	
Ponencia de Juan Carlos Esguerra, Ministro de Justicia y del Derecho	
Ponencia de Angelino Lizcano, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura	
Intervención del Senador Parmenio Cuéllar, Miembro del Partido Polo Democrático	
<b>SESIÓN DE LA COMISIÓN PRIMERA DE SENADO (24 de agosto de 2011)</b>	Ponencia de Volmar Pérez, Defensor del Pueblo
	Ponencia de Vivianne Morales, Fiscal General de la Nación
	Intervención de Luis Carlos Avellaneda, Senador del Polo Democrático
	Intervención de Roy Barreras, Senador del Partido de La U
	Intervención de Eduardo Enríquez Maya, Senador del Partido Conservador
	Intervención de Roberto Gerlén, Senador del Partido Conservador
	Intervención de Jesús Ignacio García, Senador del Partido Liberal
	Intervención de Juan Manuel Galán, Senador del Partido Liberal
	Ponencia de Alejandro Ordóñez, Procurador General de la Nación
	Intervención de Juan Carlos Vélez, Senador del Partido de La U
Intervención de Álvaro Navas, Vicecontralor General de la República	

<b>Medio</b>	<b>Autor</b>
<b>FORO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA, TUNJA (8 de septiembre de 2011)</b>	Intervención del Senador Luis Fernando Velasco
	Ponencia del Magistrado Camilo Tarquino, Presidente de la Corte Suprema de Justicia
	Ponencia del Magistrado Angelino Lizcano, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura
	Ponencia del Magistrado Javier Martínez del Valle, Presidente del Tribunal Superior de Tunja
	Ponencia de Gerardo Hernández Sandoval, Académico
	Ponencia de Baudilio Pedraza Ortega, Presidente Seccional de Asonal Judicial-Tunja y Vicepresidente Nacional de Asonal Judicial
	Ponencia de José Muñoz Barrera, Juez Administrativo
	Ponencia de Zuly Marisela Ladino, Personera de Garagoa
	Ponencia de Edwin Molina, Estudiante de Derecho de la Universidad de Boyacá
<b>CONVERSATORIO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA, CLUB DE ABOGADOS (13 de septiembre de 2011)</b>	Intervención de Edgardo Maya Villazón, ex Procurador General de la Nación
	Intervención de Jorge Arango Mejía, ex Magistrado de la Corte Constitucional
	Intervención de Alfredo Beltrán Sierra, ex Presidente de la Corte Constitucional
	Intervención del Representante Jorge Eliécer Gómez Villamizar, Comisión Primera de la Cámara
<b>FORO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA, POPAYÁN (14 de septiembre de 2011)</b>	Intervención de Eduardo Rojas Pineda, Rector Delegatario de la Universidad del Cauca
	Intervención del Senador Luis Fernando Velasco
	Ponencia del Senador Jesús Ignacio García
	Ponencia del Ministro Juan Carlos Esguerra Portocarrero
	Ponencia de Camilo Tarquino, Presidente de la Corte Constitucional
	Ponencia de Mauricio Fajardo, Presidente del Consejo de Estado
	Ponencia de Angelino Lizcano Rivera, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura
	Ponencia de Parmenio Cuéllar, Senador de la República
	Intervención de Jimmy Mayunga, en representación de las comunidades campesinas
	Intervención de Juan Pablo Domínguez
	Ponencia de Juan Diego Castrillón, Decano de la Universidad del Cauca
	Ponencia de Yohanna Sarducci, en representación de la asociación de exalumnos de la Universidad del Cauca
	Ponencia de Jesús Alberto Gómez
	Ponencia de Gabriel Bustamante, Corporación "Viva la Ciudadanía"
	Ponencia de Adelmo Valencia, Coordinador de la asociación "Tejido, Justicia y Armonía"
Intervención de Alonso Manzano, líder comunitario	
Intervención de María Camila Ramos, Juez Segunda Promiscua Municipal	
Ponencia de Francy Helena Márquez, representante de las comunidades negras	

Un resumen de algunas de las intervenciones realizadas en la Audiencia Pública que tuvo lugar en la Comisión 1ª del Senado el 14 de septiembre, se enuncian a continuación:

**1. Ponencia de Ricardo Martínez, Facultad de Derecho del Colegio Mayor de Cundinamarca**

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

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

Para resolverlos, propone poner fin a la politización de la justicia, que ha permitido el nepotismo y la plutocracia. Además considera que la acción de

tutela fue una gran conquista de la Carta de 1991, por lo cual resulta inaceptable pretender ampliar los términos para su decisión o dotar de efectos suspensivos a la apelación del fallo de tutela contra sentencias.

Manifiesta también que es deseable que los cargos de los magistrados de las Altas Cortes sean provistos por concurso, para que la Administración de Justicia sea puesta en manos de los más capaces y no de los más sagaces.

## **2. Ponencia de Rodrigo Uprimny Yepes, Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia. Según el doctor Uprimny...**

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

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

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

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

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

- En relación con la administración de la rama, considera que se requiere un órgano de gobierno independiente, pero eso no significa (i) defender la arquitectura existente, (ii) plantear una reforma que conserve las mismas distorsiones –como, según él, lo hace el Consejo de Estado–, ni tampoco (iii) proponer un sistema que, si bien amplía la representación, deja por fuera la participación de jueces raso, abogados y facultades de derecho (como lo hace el Gobierno). En su lugar, propone rediseñar la sala administrativa para que en ella tengan cabida todos los que tienen interés legítimo en la rama.

- En relación con el control disciplinario de jueces y magistrados, no comparte la propuesta del Gobierno de que el control lo ejerza el superior jerárquico, porque esto desconoce la autonomía e independencia judicial ya que cada revocatoria de la decisión del inferior sería un riesgo de investigación disciplinaria para el *a quo*. Por ello, propone

recomponer la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, o crear un tribunal disciplinario de la rama.

## **3. Ponencia de Eduardo Montealegre Lynett, ex Magistrado de la Corte Constitucional**

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

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

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

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

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

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

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

- Respalda al gobierno en la modificación de los criterios para determinar quiénes pueden administrar justicia

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

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

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

#### **4. Ponencia de Alberto Echavarría Saldarriaga. Para el señor Echavarría...**

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

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

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

#### **5. Ponencia de Gustavo Rodríguez, Círculo de Abogados Litigantes de Colombia**

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

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

- Considera que la solución del gobierno para descongestionar la rama es juiciosa.

#### **6. Ponencia de Miguel Andrés Martínez Toro, Docente del Consultorio Jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana**

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

- Se debe fortalecer la comunicación con la sociedad civil y capacitar a los funcionarios de la rama judicial.

#### **7. Ponencia de José Freddy Restrepo García, Fiscal ante el Tribunal de Cali, Impulsor de la Mesa Regional de Reforma a la Justicia (conformada en Cali)**

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

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

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

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

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

#### **8. Ponencia de Daniel Alejandro López, E91 (Organización de Estudiantes, Profesores y Profesionales que Defienden la Constitución de 1991)**

- Asegura que el padre de la tutela [refiriéndose al Ministro de Justicia y del Derecho, Juan Carlos Esguerra] no dejará morir la tutela.

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

• En 2010, la rama judicial tenía un punto menos que el ICBF en el presupuesto.

• Se requiere más infraestructura, 1000 fiscales y 3000 investigadores adicionales para evacuar los procesos actuales.

- Alega que eliminar la posibilidad que tiene la Corte Constitucional de revisar las sentencias de otras altas Cortes daría lugar a una sustitución de la constitución.

- Rechaza el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a abogados, notarios, centros de conciliación y arbitramento como violatorio de la Carta, dado que desconoce la gratuidad de la justicia y crea nichos de mercado que vulneran la Administración

de Justicia. Para sustentar su posición, menciona el caso de los notarios que son remunerados por sus sentencias.

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

#### **9. Ponencia de Rodrigo Pombo, Corporación Pensamiento S. XXI**

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

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

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

#### **10. Ponencia de José Fernando Otálora, Asonal Judicial**

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

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

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

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

#### **11. Ponencia de María del Pilar Arango, Juez de la República**

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

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

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

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

#### **12. Ponencia de Romelio Díaz Daza, Magistrado**

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

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

#### **13. Ponencia de Marco Antonio Álvarez, Presidente del Tribunal Superior de Bogotá**

- Propone mantener el Consejo Superior de la Judicatura, pero modificando el origen de sus magistrados.

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

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

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

#### **14. Ponencia de Juan Camilo Rivera, Abogado de la Comisión Colombiana de Juristas**

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

#### **15. Ponencia de José Forero**

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

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

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

En este sentido, muchos de los cambios que se incluyen en el Pliego de Modificaciones que se somete a consideración de la Plenaria del honorable Senado de la República tienen su origen en los aportes de quienes participaron en el proceso de socialización antes descrito.

#### **IMPORTANCIA Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO**

El estado actual de la Administración de Justicia, en términos de congestión, dilación e ineficacia, se encuentra en el centro del debate. A diciembre de 2010, había 2.649.000 procesos judiciales pendientes en trámite, la mayoría de ellos pertenecientes a la jurisdicción ordinaria civil. Según el informe “*Doing Business 2011*” del Banco Mundial, Colombia ocupa el puesto 150 entre 183 países en eficiencia en la resolución de controversias contractuales y el puesto 178 entre 183 países en el sub-indicador de celeridad, lo cual la convierte en la sexta justicia más lenta del mundo y la tercera más lenta en América Latina y el Caribe, como se deduce de la Exposición de Motivos del Gobierno Nacional.

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

Si bien se han promovido reformas legales, estas apenas han logrado reducir ligeramente la duración de ciertos pleitos en los que tales reformas se han interesado. El Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos ha promovido el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Proyecto de Ley de Código General del Proceso, el Proyecto de Ley de Arancel Judicial y el Proyecto de Ley de Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional. Sin embargo, estas necesarias leyes e iniciativas deben venir aparejadas de algunos cambios constitucionales. Existen materias que la Constitución vigente no permite consagrar por la vía legal y que, por lo tanto, demandan de una reforma constitucional para que, en el futuro, pueda darse vía libre a interesantes alternativas y caminos. En este contexto, el Proyecto de acto legislativo 7 de 2011 y sus proyectos acumulados hacen parte esencial de un paquete de medidas que incluye reformas constitucionales, legales y reglamentarias, todas ellas necesarias para dar solución a los problemas que aquejan a los colombianos, a la propia rama y a muchos otros operadores de justicia y usuarios.

### **EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL<sup>2</sup>**

*La justicia como fundamento último del derecho a obtenerla*

Partimos de la idea recogida en el aforismo *ubi non est justitia, ibi non potest esse ius* (donde no hay justicia, no puede haber Derecho)<sup>3</sup>, para significar que discurrir sobre *el* Derecho o sobre *un* derecho<sup>4</sup> cualquiera, como el de acceder a la justicia, presupone la existencia de la justicia, concepto por demás amplio, general, relativo y hasta confuso<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Esta sección de la ponencia fue elaborada por el Senador Jorge Enrique Londoño.

<sup>3</sup> Cabanellas Guillermo, Repertorio Jurídico: Locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos, Edit. Helias-ta, p. 113.

<sup>4</sup> Utilizamos en este aparte la expresión “derecho” como derecho subjetivo, aclarando que el sentido del aforismo citado puede entenderse también como derecho objetivo.

<sup>5</sup> Sobre el particular escribe Perelman, citado por Hermann Petzold Pernía “entre todas las nociones prestigiadas, la justicia parece una de las más eminentes y la más irremediamente confusa (...) desde hace miles de años todos los antagonistas en los conflictos públicos y privados, en las guerras, las revoluciones, los procesos, las querrelas de intereses, declaran siempre y se esfuerzan por probar que la justicia está de su parte, que se invoca a la justicia siempre que se recurre a un árbitro, inmediatamente se da uno cuenta de la multiplicidad inverosímil de los sentidos que se dan a esta noción, y de la confusión extraordinaria provocada por su uso”. Cfr. Anuario de Filosofía Jurídica y Social, T.3, Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1984, p. 213.

Es menester, entonces establecer una identidad terminológica con respecto al concepto de justicia con la finalidad de enmarcar el alcance del derecho de acceder a ella.

El profesor Jiménez Leube<sup>6</sup> sostiene que la justicia puede verse como una organización, como una virtud y como un valor. El estudio de las dos últimas escapa al derecho positivo y, por lo tanto, corresponde a la Filosofía, con el riesgo de que ocuparse de la Filosofía para entender qué es la justicia puede alejar al profesional del derecho del camino de la razón práctica. Por ello limitaremos nuestra atención en la acepción del término justicia como la organización del Estado encargada de dirimir los conflictos que se presentan en su seno con relación a la titularidad y efectividad de los derechos.

En este sentido, percibimos el derecho de *acceder* a la justicia como la posibilidad de llegar a los órganos del Estado para la satisfacción de una pretensión o para la composición de un litigio siguiendo el cauce señalado para ello por el ordenamiento jurídico. Pero no podríamos tener por cumplido este derecho con la mera posibilidad de llegar al Estado para reclamar lo que se considera propio, sino que el Estado debe aplicar el Derecho que regula la situación que necesita ser dirimida para que encontremos el sentido de la justicia como virtud y como valor.

Y, en el momento de aplicación del Derecho, podemos apreciar si el juez (Estado) tiene o no la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde<sup>7</sup> y si efectivamente cada uno obtuvo lo que le correspondía según su mérito o dignidad o si las partes y el juez obraron conforme a la ley<sup>8</sup>.

Si se espera del administrador de justicia que sea justo (virtud), se acude ante él para materializar la justicia como valor, con la finalidad de que se *haga justicia*, de manera que el solo hecho de impedir que ello suceda es quitarle a alguien algo que le corresponde y, como tal, es injusto. Por estos motivos, el derecho a acceder a los órganos de justicia del Estado (justicia como organización) no niega la posibilidad de acceder a la justicia como valor y como virtud, pero el derecho de llevar los conflictos sociales ante los tribunales está ineludiblemente ligado al contenido y a la finalidad de la justicia.

Si entendemos que la jurisdicción como organización del Estado para dispensar justicia es instrumental, entonces cuál es la finalidad de ese instrumento, a qué fines obedece el aparato de justicia, qué es lo que justifica la existencia de unos órganos

<sup>6</sup> Jiménez Leube, Jorge, *El Derecho como arte de la Justicia*, Curso de Doctorado en Derecho 2006, Universidad Alfonso X El Sabio, Madrid, p. 3-4.

<sup>7</sup> *Cfr. Digesto*, Libro I, título I, Ley 10 (Ulpiano). *Instituciones de Justiniano*, traducción de Francisco Pérez Anaya y Melquiades Pérez Rivas, Cultural Cuzco, Lima, 1995, p. 11. En idea similar Santo Tomás de Aquino en la Suma Teológica al referirse al “*hábito según el cual uno, con constante y perpetua voluntad, da a cada cual su derecho*”.

<sup>8</sup> Tal es la apreciación de la justicia según Sócrates. Sobre el particular puede consultarse el artículo de Ileana Marlitt Melo Salcedo, *Algunos aportes al concepto de justicia*, disponible en [www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista7/ALGUNOS\\_APORTES\\_CONCEPTO\\_JUSTICIA.doc](http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista7/ALGUNOS_APORTES_CONCEPTO_JUSTICIA.doc)



y unos procedimientos que rigen la función de decir el derecho (*iuris dictio*). Para responderlo, debemos considerar los fines del Estado, entre los cuales la justicia ocupa un puesto privilegiado, dado que en las más variadas concepciones del Estado (Platón, Aristóteles, Jellinek, Kelsen, Heller, Fischbach, Laski)<sup>9</sup> este se concibe como una creación en procura de la convivencia, del orden, de la paz, y en general del bien social<sup>10</sup>, en todo lo cual podemos encontrar una referencia a la justicia. En este sentido basta considerar los fines del Estado expresados en algunos ordenamientos constitucionales contemporáneos y la inspiración de estas organizaciones políticas como un medio para lograr la vigencia y el respeto de valores superiores como la justicia, la libertad, la igualdad, la paz, el bien común, la solidaridad, el imperio de la ley, el respeto a la ley<sup>11</sup>; de lo que ha de entenderse que son estos los propósitos a los cuales sirve el Estado y sus órganos, entre ellos los jueces.

He ahí entonces la justicia como fin último del derecho a obtener justicia, esto es, el *derecho de acceder a la justicia para mantener la justicia*, por lo cual la justicia es el punto de partida y punto de llegada. Como se lee en las Siete Partidas de Alfonso X El Sabio, el fin de la ley es “que los hombres vivan en justicia”.

#### La necesidad política del acceso a la Administración de Justicia

Imaginarlos el “estado de naturaleza” –al que se refieren las tesis contractualistas sobre el origen del Estado– en la versión de Thomas Hobbes hace necesaria la justicia y un órgano encargado de “proveerla”. Efectivamente, en el Estado de *Leviatán* en el que “no había artes, ni letras, ni sociedad alguna; y, lo que es peor, imperaban un continuo terror y el peligro de padecer muerte violenta; y la vida del hombre era solitaria, miserable, sucia, embrutecida y corta”<sup>12</sup> se hace indispensable un orden y

civilidad que determinen una sensación de seguridad que nos lleve a la convivencia en lugar de la supervivencia. En igual sentido, podemos “sentir”<sup>13</sup> la necesidad de la justicia en nuestros días cuando afrontamos casos de impunidad y en las situaciones más cotidianas: un conflicto familiar por inasistencia alimentaria o maltrato, un problema de vecindad, el cobro de intereses excesivos por prestamistas e instituciones financieras, una deuda laboral insoluble, el incremento excesivo de los precios, etc.; son situaciones en las cuales la justicia tiene una justificación política en cuanto sirve al mantenimiento del orden en la sociedad. Como bien lo expresa la tercera consideración del Preámbulo de la Declaración de los Derechos Humanos, es “esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.

Es tanta la necesidad política de la justicia que ninguna organización humana, ni siquiera entre maleantes, podría existir sin esta, lo cual expresa Cicerón en los siguientes términos:

Y también necesitan la justicia para realizar sus transacciones los que venden o compran, los que arriendan (dando el dinero) o alquilan (cediendo una cosa) o están dedicados a los negocios. Tanto es el poder de la justicia que ni siquiera los que viven de maleficios y de crímenes pueden subsistir sin mantener por lo menos una sombra de justicia. Porque el que roba o arrebató algo a alguno de la misma banda de ladrones no podrá permanecer en la cuadrilla. Y el jefe de piratas, si no distribuye equitativamente el botín, creo que será asesinado o abandonado por sus camaradas, porque se dice que también los ladrones tienen sus leyes, a las que se someten y cumplen. (...) Siendo, pues, tan grande la importancia de la justicia que incluso asegura y aumenta el poderío de los ladrones, ¿cuánta piensas que será su fuerza entre las leyes, los tribunales y en una República bien organizada?<sup>14</sup>

La vida del Estado depende entonces de la justicia que, siguiendo a Hobbes, se necesita en la estructura de ese gran Leviatán para asegurarle alma, nervios, memoria y salud<sup>15</sup>. Todo esto lo percibimos

<sup>9</sup> Cfr. Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Septimian Edición, Temis, Bogotá, 1997, p. 72.

<sup>10</sup> Sobre este particular el profesor André Hauriou expone que la tarea del Estado es la realización del orden social y que en tal función se vale de: el mantenimiento de la paz, la reglamentación, el establecimiento de instituciones y la creación de una mentalidad.

<sup>11</sup> En este sentido la Constitución española en su Preámbulo y en el Título Preliminar, artículo 1, consagra como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político; así como en el Título I, artículo 10, y Capítulo II, Sección 1, se proclama que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley, y a los demás son fundamento del orden político y de la paz social. En Colombia encontramos en el Preámbulo y en el artículo 2 fines expresos de la organización política tendientes a asegurar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. En igual sentido encontramos declaraciones semejantes en estados democráticos como Italia, Alemania, Francia o Estados Unidos.

<sup>12</sup> Cfr. Hobbes, Thomas, “Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil” I, Ed. Sarpe, Madrid, 1983.

<sup>13</sup> Cfr. Cahn Edmond, *The sense of injustice*, Nueva Cork, 1999, citado por Brecht Arnold en *Teoría Política*, Ed. Depalma – Ariel, 1963. En igual sentido lo dicho por Alf Ross en “*Sobre el derecho y la justicia*” recordando la filosofía del Derecho natural, conforme a la cual “la justicia reside en nuestra conciencia”. Citado por Torres Vásquez, Aníbal *Introducción al Derecho, Teoría General del Derecho*, Edit. Idemsa – Temis, 2001, Bogotá, p. 635.

<sup>14</sup> Marco Tulio Cicerón, *Sobre los deberes*, II, 40.

<sup>15</sup> En el símil propuesto por Hobbes entre el Leviatán y el ser humano (símil ya antes concebido por Platón en *La República* al referirse al *macroántropos*) escribe: “*En efecto, gracias al arte se crea ese gran leviatán que llamamos república Estado (en latín civitas) que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural para cuya protección y defensa fue instituido, y en el cual la soberanía es un alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero; los magistrados y otros funcionarios de la judicatura y ejecución, nexos artificiales; la recompensa y el castigo (mediante los cuales cada nexos y cada miembro vinculado a la sede*

en el orden, la seguridad, la convivencia pacífica, la garantía de libertades y derechos, la imposición de deberes y, ante todo, en la posibilidad de que todo ello se materialice.

Detrás de la observancia de las leyes, bien por voluntad de los asociados o bien por coacción del aparato de justicia del Estado, la necesidad de obtener justicia incide en el concepto de legitimidad. Así las cosas, el acceso a la justicia servirá como medio de control de un gobierno ilegítimo, esto es, “aquel que recibe y ejerce su poder según reglas y principios que el pueblo no acepta”<sup>16</sup> así como medio de control de las instituciones que se alejan de las condiciones de aceptación del poder, llevando a efecto el sistema de frenos de contrapesos, v. gr. en virtud de acciones concretas tales como la acción pública de inconstitucionalidad contra los actos reformativos de la Constitución, así como de las leyes y demás actos con tal fuerza, o como la acción pública de nulidad contra los actos administrativos cuando infrinjan las normas superiores en las que debían fundarse, o mediante el ejercicio de la acción pública de cumplimiento e inclusive mediante la acción de tutela en el ordenamiento colombiano.

*El acceso a la justicia como derecho fundamental*

La consideración del acceso a la justicia como derecho fundamental se soporta en la idea práctica de que de nada sirve tener un derecho que no se pueda ejercer. Es por ello que, respecto a los derechos humanos, el tema no es determinar su fundamento sino en llevarlos a su materialización y aplicación real<sup>17</sup> mediante la tutela judicial efectiva.

Así, dado que el acceso a la justicia es un medio para el logro de otros derechos, es acorde con la idea de dignidad humana y resulta justificado en sí mismo el carácter fundamental de la posibilidad de acudir a la justicia, pues esa sola posibilidad ya se convierte en elemento de dignificación del ser humano al ser indispensable para la realización del ideal del ser humano libre en el disfrute y goce de las libertades y derechos civiles y políticos<sup>18</sup>.

Esta consideración del acceso a la Administración de Justicia como derecho fundamental ha sido acogida por las normas que tanto en el orden interno e internacional. En relación con lo primero, el constituyente colombiano destinó el Capítulo I del Título II de la Carta a los derechos fundamentales sin in-

*de la soberanía es inducido a ejecutar su deber) son los nervios que hacen lo mismo que el cuerpo natural; la riqueza y la abundancia de todos los miembros particulares constituyen su potencia; la salus populi (salvación del pueblo) son sus negocios; los consejeros, que informan sobre cuantas cosas precisa conocer, son la memoria; la equidad y las leyes, una razón y una voluntad artificiales; la concordia es la salud, la sedición la enfermedad; la guerra civil, la muerte. Por último los convenios mediante los cuales las partes de este cuerpo político se crean, combinan y unen entre sí, asemejense a aquel fiat, o hagamos al hombre, pronunciado por Dios en la Creación”. Óp. cit. Introducción.*

<sup>16</sup> Ferrero, óp. cit.

<sup>17</sup> Bernal Pulido, Carlos, El Derecho de los derechos, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, p. 23-24.

<sup>18</sup> Vid. Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

cluir expresamente en dicho capítulo el derecho que nos ocupa. Sin embargo, el carácter fundamental del acceso a la Administración de Justicia se deriva de la lectura del Preámbulo y de los artículos 2º, 228 y 229 C.P., pues desde las discusiones del tema en la Asamblea Nacional Constituyente se hizo hincapié en la importancia de la justicia en el marco del Estado Social de Derecho, como lo ha hecho notar la propia Corte Constitucional<sup>19</sup>. Y tanto la jurisprudencia<sup>20</sup> como la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, lo confirma, al señalar que:

Artículo 1º. *Administración de justicia.* La Administración de Justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.

Artículo 2º. *Acceso a la justicia.* 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.

En relación con lo segundo, la Constitución en su artículo 93 establece la fórmula que permite la integración del “bloque de constitucionalidad” al prever que “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. De este modo, la consagración de la tutela judicial efectiva en instrumentos internacionales ratificados por Colombia (v. gr. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Convención Interamericana de Derechos Humanos) permiten insistir en su carácter fundamental<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Cfr. Sentencia T-431 de 1992 Corte Constitucional; Gaceta Constitucional número 19., marzo 11 de 1991. Págs. 5 y 6; Gaceta Constitucional número 38. viernes 5 de abril de 1991. Pág. 12.; Gaceta Constitucional número 88. Lunes 3 de junio de 1991. Pág. 2.

<sup>20</sup> Entre otras sentencias de la Corte Constitucional se señalan: T-006 de 1992; C-543 de 1992; C-544 de 1992; T-554 de 1992; C-572 de 1992; T-597 de 1992; C-599 de 1992; T-042 de 1993; T-173 de 1993; T-320 de 1993; C-104 de 1993; T-348 de 1993; ; T-368 de 1993; , T-440 de 1993; C-544 de 1993; T-171 de 1994; T- 172 de 1994; T-231 de 1994; T-275 de 1994; T-668 de 1997; C-093/93; T-173/93, S.V. C-345/93; T-348/93; T-368/93; T-399/93; T-421/93; T-440/93; A. 022/94; T-231/94; T-329/94; C-416/94; T-538/94; T-067/95; C-293/95; T-298/97; T-576/92; C-104/93; T-386/95; C-037/96; T-476/98; T-625/00; T-809/00; T-275/94; T-476/98; C-1043/00; T-275/94; C-1341/00; T-1686/00; T-084/98; SU. 600/99; T-1017/99; C-179/95; T-190/95; C-084/95; T-670/98; T-874/00; SU. 600/99; T-543/95; T-546/95; T-578A/95; T-219/98; C-059/93; C-1341/00 T-1017/99; T-544/95; C-351/94; C-800/00; C-1062/00; T-268/96; T-576/97; T-325/98; C-157/98; T-004/95 (C = Sentencias de Constitucionalidad; T = Sentencias de Tutela; A = Auto; S.V. = Salvamento de Voto).

<sup>21</sup> Con respecto a la intangibilidad de este derecho en los estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica) la Ley Estatutaria que regula la materia (Ley 137 de 1994) señala en el inciso segundo del artículo 4º que en tales estados no pueden ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos a la

Siendo fundamental, el acceso a la Administración de Justicia se proyecta mucho más allá de la sola posibilidad de accionar el aparato jurisdiccional del Estado en condiciones de imparcialidad, sino que también comprende su gratuidad, que la decisión se produzca en un término razonable ajustado a derecho y que dicha decisión sea cumplida<sup>22</sup>, ya que de otro modo resultaría ilusoria esta garantía.

Tal garantía debe estar asegurada en las diferentes modalidades de protección de derechos, lo cual ha dado lugar a hablar de “tutelas jurisdiccionales” en vez de tutela jurisdiccional, para significar que no es una sola la modalidad de acción ante el juez para la protección de los derechos, sino que esta reviste diferentes clases según la finalidad con que se acuda a la jurisdicción<sup>23</sup>, refiriéndose por tanto a tutela jurisdiccional de conocimiento o declarativa (pura, constitutiva y de condena), tutela jurisdiccional ejecutiva, y tutela jurisdiccional cautelar, según el objeto del proceso. Consideramos que esta clasificación se confunde con las clases de procesos, y la juzgamos impropia puesto que el derecho de acceder a la justicia del Estado es una única institución, un derecho público subjetivo distinto de la clase de proceso a través del cual se hace efectivo el derecho. Por ende no es la tutela jurisdiccional la que tiene el carácter declarativo, ejecutivo o cautelar sino que lo será o el proceso o la pretensión que así se formula.

Con todo, para su operatividad este derecho requiere un desarrollo legal que determine la manera de hacerlo efectivo, los órganos de justicia del Estado, las competencias de cada despacho, así como los procedimientos que deben seguirse para *decir el derecho* de una manera que democráticamente corresponda al derecho fundamental al debido proceso. En tal sentido, el acceso a la justicia puede entenderse como un derecho prestacional, pues el mismo se traduce en la prestación de un servicio público esencial para cuya efectividad es necesario seguir la regulación señalada por la ley bajo los postulados

vida; la integridad personal; no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; y el derecho al Hábeas Corpus.

<sup>22</sup> Cabe precisar que los términos acceso a la justicia y tutela judicial efectiva suelen utilizarse como sinónimos para referirse a un mismo derecho, sin embargo el acceso a la justicia se contempla en algunos sectores como solamente un componente de la tutela judicial efectiva (v. gr. González Pérez, Jesús, *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 2001). En Colombia se ha venido utilizando el término derecho de acceso a la justicia pero en su espectro de aplicación se han incluido las condiciones de gratuidad, imparcialidad, celeridad, decisión de fondo y su ejecución. Es en este último sentido en que nos referimos al derecho de acceso a la Administración de Justicia.

<sup>23</sup> Cfr. Montaña, Julia Victoria, *Instituciones Procesales desde el constitucionalismo*, Leyer, Bogotá 2002, p. 15.

constitucionales reconocidos en el orden interno e internacional cuando estos estén incorporados al derecho interno.

Por tanto, el papel del legislador está referido a regular este derecho, que no a restringirlo, pues la definición de las condiciones para su ejercicio no pueden entenderse como cortapisas para su ejercicio (por ejemplo la consagración del *solve et re- pete* como requisito de procedibilidad o incluso la obligatoriedad de la conciliación previa) y menos cuando el principio de efectividad de los derechos, distintivo del estado democrático, determina que los derechos deben ser garantizados en la mayor medida posible, pues no es otro el sentido de los principios como pautas de optimización tanto del ordenamiento jurídico, pues el garantismo precisamente ha de dar lugar a que tanto las normas como las prácticas jurídicas y políticas se avengan a las garantías constitucionales<sup>24</sup>. Por ende, resultará violado este derecho cuando a pesar de que sea el legislador quien haya delineado los contornos del acceso a la justicia, se desatiendan la sencillez y simplicidad que debe observar un proceso como herramienta neutra para la materialización del derecho.

#### Condiciones y características de la Administración de Justicia en un Estado Democrático

En términos de Rawls, los Estados democráticos se encuentran guiados por un régimen liberal, decente y bien ordenado, que permite diferenciarlos de los Estados proscritos, los Estados lastrados por condiciones desfavorables y los absolutismos benignos<sup>25</sup>. Entre las condiciones de un régimen democrático liberal, el autor menciona:

Finalmente, debe haber una creencia sincera y razonable, por parte de los jueces y administradores del sistema jurídico, en que el derecho está efectivamente ordenado por una idea de la justicia como bien común (...). Sería irrazonable, si no irracional, que los jueces y funcionarios pensarán que la idea de la justicia como bien común, que asigna derechos humanos a todos los miembros de un pueblo, se cumple cuando aquellos derechos son sistemáticamente violados. Esta sincera y razonable creencia de los jueces y funcionarios se debe traducir en la buena fe y en la decisión con que defiendan públicamente los dictados sociales justificados por la ley. Los tribunales y juzgados sirven de foro para esta defensa<sup>26</sup>.

Un Estado democrático se soporta en los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social, por lo cual la promoción y protección de los derechos humanos son elementos fundamentales en su

<sup>24</sup> Como referencia sobre el garantismo, valga citar a Ferrajoli: “Y mediremos la bondad de un sistema constitucional sobre todo por los mecanismos de invalidación y reparación idóneos, en términos generales, para asegurar efectividad a los derechos normativamente proclamados: una Constitución puede ser avanzadísima por los principios y derechos que sanciona y, sin embargo, no pasar de ser un pedazo de papel si carece de técnicas coercitivas- es decir, de garantías- que permitan el control y la neutralización del poder y del derecho ilegítimo” (*Derecho y Razón*, Editorial Trotta, 1997, pág. 852).

<sup>25</sup> Rawls, óp. cit., introducción.

<sup>26</sup> *Ibidem* p. 80-81.

acción política para lograr una participación significativa de la ciudadanía en la adopción de decisiones. Ello va ligado a la transparencia de las actividades gubernamentales, a la probidad y responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, al respeto por los derechos sociales, a la libertad de expresión y de prensa; así como a la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida<sup>27</sup>.

De este modo, los valores constitucionales deben ser realizados en el proceder de las autoridades con el fin de mantener la supremacía de la Constitución y las bases del Estado de Derecho a partir de la fórmula del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789: “*Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución*”.

De ahí las características del Estado constitucional:

- Sometimiento de las autoridades al Derecho;
- Separación de funciones entre las diferentes autoridades para garantizar el control del poder por el poder;
- Definición de la posición del individuo frente al poder del Estado mediante la consagración de derechos, garantías y libertades, así como del señalamiento de los deberes del ciudadano; y el correlativo respeto de dichos imperativos;
- Alternación en el ejercicio del poder;
- Participación de los ciudadanos en la conformación del poder y en la adopción de las decisiones públicas;

Estos principios generales se vierten hacia la Administración de Justicia, la cual se concibe en el marco de los siguientes principios específicos: Constitucionalidad: El carácter supremo de la Constitución determina que el ordenamiento jurídico sea conforme a ella, así como su interpretación y aplicación. De este modo, si los jueces son los encargados del mantenimiento de la juridicidad, esta sólo será posible en la medida en que consulte la Norma de normas, amén de la necesidad política de sostener los principios generales bajo los cuales se ha organizado la sociedad con la convicción de su conveniencia.

De este principio se desprende que el órgano judicial debe obrar conforme a la Filosofía del Estado y dentro de los límites establecidos en el diseño estructural-funcional de los órganos del Estado, siguiendo para el efecto la voluntad expresada en la Constitución<sup>28</sup>.

Legitimidad: La función ejercida por los órganos de justicia debe desarrollarse conforme a la dinámica del poder en el Estado y dentro de los límites de dicho poder, por lo cual las decisiones que se adop-

ten deben corresponder a las aspiraciones del pueblo como titular de la soberanía siempre en el marco del ordenamiento jurídico, marco tal que será el límite para evitar caer en el populismo<sup>29</sup>. Por ende, la legitimidad de la Administración de Justicia se valora en cuanto los asociados aceptan las condiciones bajo las cuales se imparte justicia, los medios de los que se vale el Estado para hacerla efectiva, y reconocen la finalidad que justifica la Administración de Justicia. Ello envuelve el ideal de “la decisión correcta” como condición de aceptación del papel del juez.

Efectividad: Las actuaciones de la Administración de Justicia deben lograr el fin para el cual se ha previsto su existencia mediante la utilización adecuada de los medios para ello. Por tanto, no se trata sólo de decir el derecho y de brindar protección a las garantías y libertades previstas en la ley, sino de que ello se haga de manera oportuna, ágil, dinámica y con economía de tiempo y gastos. No es justicia una decisión tardía, así como tampoco podrá considerarse como tal lograr la protección de un derecho cuando para obtenerlo se ha sacrificado mucho más de lo que se encontraba en juego<sup>30</sup>.

Independencia: Como consecuencia de la separación de poderes (o mejor, la separación de funciones) surge la necesidad de un órgano judicial independiente como garantía de imparcialidad en la importante función de administrar justicia. Este principio de independencia ha sido considerado de tal relevancia que ha sido objeto de pronunciamientos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante diferentes Resoluciones en las cuales se han acogido los “Principios Básicos rela-

<sup>29</sup> Con respecto a la legitimidad de la jurisdicción, mucho se ha discutido sobre si esta función, en cuanto no encuentra vocación directa en el pueblo, puede controlar e incluso dejar sin efecto decisiones adoptadas por el legislativo y el ejecutivo, los cuales han sido elegidos directamente por el pueblo. Es inobjetable que el poder de los jueces es un poder legítimo, pues, si su designación se hace por el órgano señalado en el ordenamiento y si sus decisiones consultan las normas jurídicas que regulan su acción, éstos obran de acuerdo con la voluntad política que ha justificado su papel en el sistema de gobierno. Sin embargo, resulta cuestionable que la jurisdicción sea la talanquera a los procesos positivos de cambio orientados desde el legislativo o el ejecutivo. Para el efecto pongamos por caso las fallidas reformas constitucionales propuestas mediante el Acto Legislativo número 02 de 1977 (La convocatoria de una asamblea constituyente conocida como “La pequeña constituyente” de López Michelsen) y el Acto Legislativo número 01 de 1979 (reforma constitucional de Turbay Ayala) las cuales no pasaron el filtro del control jurisdiccional entonces a cargo de la Corte Suprema de Justicia, a pesar de haber hecho tránsito favorable en el Congreso de la República, órgano democrático representativo por excelencia (V. Ballén, Rafael, *Constitución Política de Colombia: Antecedentes, comentarios y jurisprudencia*, Ediciones Jurídicas Ibáñez, Bogotá, 1995, p. 37 y ss.). Sobre el mismo aspecto de la legitimidad judicial, con respecto a la jurisdicción administrativa, resulta interesante el debate presentado por Eduardo García de Enterría en *Democracia, jueces y Control de la Administración*, 5ª Ed. Ampliada, Civitas, Madrid, 2005.

<sup>30</sup> Situaciones como estas han dado lugar a caricaturizar el proceso en expresiones tales como “Sostener un proceso es como vender una vaca para obtener una gallina”. V. La Picaresca Jurídica Universal, Ediciones Jurídicas Ibáñez, 2ª Ed., Bogotá, 2000.

<sup>27</sup> Al respecto puede consultarse la Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 11 de septiembre de 2001.

<sup>28</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma Jurídica y el Tribunal Constitucional*, Tercera Edición, Civitas, Madrid, 1985, pp. 95 y ss.

vos a la independencia de la judicatura<sup>31</sup>, entre los que se justifica su cita *in extenso* de los siguientes imperativos:

*“Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo”.*

*“No se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales. Este principio se aplicará sin menoscabo de la vía de revisión judicial ni de la mitigación o conmutación de las penas impuestas por la judicatura efectuada por las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en la ley”.*

*“El principio de la independencia de la judicatura autoriza y obliga a la judicatura a garantizar que el procedimiento judicial se desarrolle conforme a derecho, así como el respeto de los derechos de las partes”.*

*“Cada Estado miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones”.*

*“Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que este no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio”.*

*“La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas”.*

*“Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto”.*

*“El sistema de ascensos de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia”.*

<sup>31</sup> Estos principios fueron adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus Resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

Esta aspiración de independencia es uno de los aspectos que con mayor determinación debe ser defendido en procura del mantenimiento del Estado de Derecho.

**Exclusividad:** Siendo el Estado el garante del orden, la seguridad y la convivencia pacífica, debe sustraer de los particulares esta forma de ejercicio de poder público en cuanto comporta un acto de soberanía, de *imperium*, de superposición y de mando que como tal ha de ejercerse por el Estado. En tal virtud, el Estado, por su naturaleza, quien debe impartir justicia y garantizar el acceso a sus órganos para la satisfacción de las pretensiones de los asociados o para la composición de los litigios, función reservada a las autoridades quienes sólo pueden adelantar esta labor en nombre del Estado<sup>32</sup>. Valga aclarar que el principio de exclusividad no impide que en determinados casos se habilite a los particulares para que, en casos especiales reglados por la ley, estos administren justicia como árbitros<sup>33</sup>, pero de ninguna manera puede entenderse que el bien colectivo y el servicio público de Justicia sea prestado en forma obligatoria por órganos no estatales, aun en situaciones de crisis y de manera transitoria. La justicia pública es una de las justificaciones de la necesidad del Estado, por lo cual dicho servicio debe mantenerse en cabeza del Estado.

**Unicidad:** La unicidad de la Administración de Justicia es un principio concordante con el de exclusividad, pues que solo sea el Estado quien administre justicia determina que los diferentes órganos a través de los cuales se cumple con esta función sean la voz de un mismo Estado dotado de un mismo poder decisorio de los conflictos en su seno. Independientemente del carácter unitario o compuesto, el Estado, por ser una organización política se encuentra orientado por unos fines comunes que deben ser defendidos por los jueces.

La unicidad de la jurisdicción es consecuencia de la soberanía del Estado, por tanto podemos decir que en un Estado, una única jurisdicción, pues como tal la función de administrar justicia es una sola<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> De conformidad con el artículo 55 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, las sentencias en su parte resolutoria deben estar precedidas por las palabras *“Administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley”*.

<sup>33</sup> La Constitución Política de Colombia en el último inciso del artículo 116 señala: *“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”*.

<sup>34</sup> Sobre el punto anota el profesor Devis: *“Si la jurisdicción es por un aspecto, la soberanía del Estado aplicada a la función de administrar justicia, y, por otro lado, el derecho subjetivo del Estado a someter los intereses particulares al interés público en la realización del derecho subjetivo mediante el proceso, es claro que cualquiera que sea la materia a que se aplique, las personas que sean partes en el proceso y la clase de litigio o de problema que requiere su intervención, se tratará siempre de la misma función y del mismo derecho. En síntesis, conceptualmente la jurisdicción es una, y esta unidad emana de su naturaleza.”* Cfr. Devis Echandía, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. Teoría general del proceso, Tomo I, 12 Edición, Biblioteca Jurídica Diké, Bogotá, 1987. P. 83.

De ahí que se exija, por seguridad jurídica, que las decisiones de los jueces frente a problemas jurídicos con identidad de causa y sometidos a un mismo derecho, sean resueltos de manera semejante, para honrar de este modo el principio de igualdad como pilar fundamental de un régimen democrático. La unicidad no significa que necesariamente deban tener un mismo parecer frente a las diferentes situaciones que se presentan en la realidad (nada sería tan antidemocrático como suponerlo así), pero como jurisdicción, como Estado sí es exigible una posición unificada, dejando a salvo las aclaraciones o salvamentos de voto, e incluso las decisiones en contra de la doctrina oficial, cuando quiera que la disidencia del juez en un caso específico resulte necesaria para hacer efectivos los valores consagrados por el ordenamiento jurídico.

Permanencia: Habida cuenta del carácter fundamental del derecho de acceso a la Administración de Justicia, considerando que la finalidad del aparato jurisdiccional es proteger los derechos y libertades de los asociados, los cuales pueden verse vulnerados o amenazados en cualquier tiempo; es necesario que la protección por parte del Estado también pueda darse en cualquier tiempo. Este principio emana de la misma consagración del derecho a la tutela judicial efectiva, previendo la posibilidad de acudir a los jueces “en cualquier tiempo” (artículo 86 de la Constitución), lo cual se ve reforzado por la imposibilidad de suspender o limitar el derecho de acceso a la justicia aun en los estados de excepción, y gratuidad: La posibilidad de acudir a la Administración de Justicia no debe tener costos para quienes acuden a ella, pues las barreras económicas constituirían un límite irrazonable para su ejercicio que desconocería en forma odiosa el principio de igualdad, más aun atendiendo las condiciones de los países en vía de desarrollo cuya población en un amplio margen difícilmente puede proveerse bienes inaplazables y apremiantes como la alimentación, mucho menos podría sufragar el derecho a la justicia si este tuviera algún costo. La gratuidad es una condición necesaria para una justicia democrática, pues las aspiraciones de justicia son comunes a todos los integrantes de la sociedad independientemente de su condición económica por lo que no podría valorarse este servicio en términos de leyes de mercado. La necesidad de justicia es un supuesto básico para la existencia del Estado, por tanto, la necesidad de justicia trasciende más allá de las partes involucradas y de la situación debatida, por tanto, como bien colectivo<sup>35</sup> debe ser asumida por el garante del orden, dígame el Estado.

<sup>35</sup> El doctor Juan Camilo Restrepo, en su versión de traductista, explica el concepto de bienes colectivos en los siguientes términos: “En una economía de mercado, una porción muy importante de los bienes y servicios se ofrecen a través del sistema de precios y el juego permanente de la oferta y la demanda. La cantidad de bienes ofrecidos dependerá de la cantidad de factores productivos disponibles y de los mensajes que a través del sistema de precios envían los consumidores a los productores sobre sus preferencias para adquirir un determinado bien o servicio.

Dentro de este esquema de bienes y servicios suministrados por el mercado opera el llamado principio de exclusión, según el cual, cuando un consumidor no está dispuesto a pagar por un bien o servicio el precio que el mercado ha señalado, se le excluye de la posibilidad de

Por las razones anotadas consideramos que lo esperable de un proyecto de reforma a la Justicia es que esta resulte fortalecida para poder cumplir la importantísima función de hacer posibles y reales los derechos de las personas de una manera ágil, consistente y cumplida.

### **CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ARTICULADO**

Una vez revisados los distintos proyectos de Reforma a la Justicia que han sido acumulados y sometidos a nuestra consideración, y luego de estudiar con detenimiento las propuestas elevadas por diferentes estamentos de la sociedad –entre otras oportunidades, durante la Audiencia Pública que tuvo lugar el 14 de septiembre de 2011– y las proposiciones radicadas por el Gobierno Nacional, el Consejo de Estado y los honorables Senadores durante el primer debate de este proyecto, nos permitimos presentar ante la Plenaria que usted preside el texto normativo consolidado del Acto Legislativo de reforma a la justicia, para cuya elaboración se han seleccionado algunas de las propuestas y se han realizado ciertas modificaciones a las mismas, en los términos que a continuación se exponen:

#### **• Artículo 1°. Reforma al artículo 28 de la Constitución Política**

En relación con artículo 1° del pliego de modificaciones contenido en la ponencia para primer debate de Senado, únicamente se elimina la posibilidad de que la persona detenida preventivamente pueda ser puesta a disposición tanto del juez como “la autoridad” competente dentro de las treinta y seis horas siguientes. El cambio se debe a que la Comisión Primera aprobó una proposición presentada para eliminar las palabras “o la autoridad” del inciso 2° del artículo 28, con el fin de que la persona debe ser puesta a disposición del juez.

*adquirir dicho bien o de beneficiarse del correspondiente servicio. (...)*

*Existe, sin embargo, un conjunto de bienes y servicios que no pueden suministrarse a través de los mecanismos normales del mercado. Con relación a ellos no es factible que opere con claridad el sistema de precios como herramienta de difusión de las preferencias de los consumidores. Y cuando su suministro se hace a través de los mecanismos de mercado a menudo resulta un suministro deficiente.- Estos bienes, que no pueden ser suministrados en forma adecuada por los instrumentos normales del mercado, son los que se conocen como bienes colectivos, objeto central de las finanzas públicas. (...)*

*Acontece también que el suministro de otros bienes colectivos genera lo que la ciencia económica conoce con el nombre de externalidades, es decir, situaciones en las cuales los beneficios colectivos que se reciben son mayores que los beneficios que obtendría un particular en el evento de suministrar el mismo bien o servicio. Resulta más adecuado que el suministro de estos bienes colectivos se efectúe por mecanismos diferentes a los del mercado. Un buen ejemplo de un servicio que genera externalidades, es el de las campañas de vacunación colectiva. Los beneficios que de ella se derivan para el conjunto de la comunidad (previniendo epidemias) es una ventaja mayor que la que obtiene individualmente quien es vacunado”. Restrepo, Juan Camilo, Hacienda Pública, 5ª Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, p. 25-26.*

• **Artículo 2°. Reforma al artículo 29 de la Constitución Política**

El pliego de modificaciones para segundo debate adiciona un inciso final a este artículo, del siguiente tenor: “*Habeas Iuris: Consagrarse el habeas iuris como instrumento y garantía de defensa de los derechos de los procesados. La ley lo reglamentaría*”, luego de aprobarse una proposición en ese sentido en la Comisión Primera del Senado.

• **Artículo 3°. Reforma al artículo 78 de la Constitución Política**

El pliego de modificaciones para segundo debate acoge en su integridad el texto del artículo 2° del pliego de modificaciones contenido en la ponencia para primer debate de Senado.

• **Artículo 4°. Reforma al artículo 116 de la Constitución Política**

En relación con artículo 3° del pliego de modificaciones contenido en la ponencia para primer debate de Senado, se establece una excepción adicional a la posibilidad que se le atribuye al legislador para dotar de función jurisdiccional en materias precisas a determinados empleados judiciales, dado que se impide que ello ocurra para “recaudar pruebas”, además de las excepciones contenidas en la ponencia para primer debate relacionadas con la prohibición de proferir sentencias o decisiones que pongan fin a los procesos. Lo anterior se explica por la aprobación de una proposición presentada por el Senador Juan Carlos Vélez en ese sentido.

Además, en el párrafo 2° del artículo en cuestión se elimina el plazo de tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo para crear la Comisión Especial de Desjudicialización a la que alude dicho párrafo, por cuanto la Comisión aprobó una proposición que así lo solicitaba.

• **Artículo 5°. Reforma al artículo 174 de la Constitución Política**

El pliego de modificaciones para segundo debate acoge en su integridad el texto del artículo 2° del pliego de modificaciones contenido en la ponencia para primer debate de Senado.

• **Artículo 6°. Reforma al artículo 178 de la Constitución Política**

El pliego de modificaciones para segundo debate acoge en su integridad el texto del artículo 5 del pliego de modificaciones contenido en la ponencia para primer debate de Senado, con solo dos cambios: en primer lugar, se sustituye la palabra “concejo” por “consejo”; y en segundo lugar, se introduce el cambio propuesto por el Senador Luis Carlos Avellaneda, en el sentido de exigir que la decisión de la Plenaria de la Cámara de Representantes de acoger o desestimar el informe que le presente la Comisión Especial de Instrucción sea *motivada*.

Para efectos de asegurar la coherencia del articulado aprobado, hemos incluido además –como una norma independiente pero concordante con el artículo 178 propuesto– el nuevo artículo que fue aprobado en primer debate, que dispone la creación de “una Comisión especial de instrucción que sustituya a la comisión de investigación y acusación prevista en los artículos 311 y 312 de la Ley 5 de

1992”. Con ello se incorpora el texto propuesto por el Senador Manuel Enríquez Rosero en el curso del primer debate de este proyecto en la Comisión Primera de Senado.

• **Artículo 7°. Reforma al artículo 179 de la Constitución Política**

Los Senadores Ponentes hemos decidido acoger el artículo sometido a consideración de la Comisión Primera de Senado por el honorable Consejo de Estado, y aprobado en primer debate, mediante el cual se modifican las causales de inhabilidad para los congresistas. Así las cosas, se limita la primera causal a quienes hayan sido condenados por sentencia judicial “*ejecutoriada, proferida por autoridad judicial nacional o extranjera*” a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos (numeral 1); se modifica la descripción de la causal de inhabilidad para quienes hubieren sido servidores públicos o tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco con funcionarios durante los 12 meses anteriores a la fecha de la elección, restringiendo además dicha inhabilidad a quienes realicen las actividades ahí estipuladas “*dentro de los seis meses anteriores a la fecha de inscripción y hasta la fecha en la cual se realicen las correspondientes elecciones*” (numerales 2 y 5); se amplía la tercera causal a quienes participen en la *ejecución* de negocios ante entidades públicas, entre otras cosas.

• **Artículo 8°. Reforma al artículo 180 de la Constitución Política**

Acogemos el texto aprobado en primer debate, consistente en extender la causal de incompatibilidad de los congresistas para incluir la *ejecución* de contratos con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de este.

• **Artículo 9°. Reforma al artículo 181 de la Constitución Política**

Acogemos el texto aprobado en primer debate de Senado, relacionado con la modificación de los términos de vigencia de las inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Constitución.

• **Artículo 10. Reforma al artículo 183 de la Constitución Política**

En relación con artículo 6° del pliego de modificaciones contenido en la ponencia para primer debate de Senado, únicamente se agrega un párrafo según el cual la causal 1ª, relacionada con el régimen de conflicto de intereses, no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de los proyectos de actos legislativos, modificación que fue aprobada en primer debate en virtud de una proposición en dicho sentido presentada por el Senador Velasco.

Para efectos de asegurar la coherencia del articulado aprobado y conservar la lógica del constituyente secundario en esta materia, hemos incluido además –como una norma independiente pero concordante con el artículo 183 propuesto– un nuevo artículo que fue aprobado en primer debate, según el cual “*No existirá conflicto de intereses cuando los Congresistas participen en el debate y votación de*

*proyectos de ley que desarrollen el presente acto legislativo*". Esta modificación fue aprobada en atención a la proposición presentada por el Senador Luis Fernando Velasco.

• **Reforma a los artículos 186 y 235 de la Constitución**

Se acoge en su integridad el texto aprobado en primer debate, relacionado con la doble instancia del proceso penal contra congresistas.

• **Autonomía presupuestal de la Rama Judicial**

Luego de analizar los proyectos presentados por el Gobierno Nacional, por el Consejo de Estado y por los honorables Senadores, decidimos acoger la fórmula propuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Pública, relacionada con el aumento progresivo del presupuesto de la Rama Judicial desde la entrada en vigencia del Acto Legislativo de reforma a la justicia en un porcentaje igual al de la tasa de inflación esperado, más un incremento adicional del 2%. A esto consideramos acertado adicional la apropiación de un billón de pesos propuesta por el Gobierno Nacional, para llegarse a cabo durante cinco años con fines de descongestión judicial.

• **Cooptación mixta de los Magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado**

Se acoge el texto aprobado en primer debate, relacionado con la elección de los Magistrados de estas altas cortes.

• **Requisitos para ser magistrado de las Altas Cortes (reforma a los artículos 232 y 233 de la Constitución)**

Se acoge el texto aprobado en primer debate, adicionando a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura entre los destinatarios de esta norma, al tiempo que decidimos eliminar la inhabilidad contenida en la ponencia para primer debate según la cual los magistrados de las Altas Cortes, del Consejo Nacional Electoral, el Fiscal y el Procurador General, el Defensor del Pueblo, el Contralor General y el Registrador no podrían ser elegidos a cargos de elección popular "durante el período de ejercicio de sus funciones", en virtud de una proposición en ese sentido aprobada en la Comisión Primera para evitar redundancias entre las normas constitucionales.

• **Atribuciones del Consejo de Estado y la Corte Constitucional**

Se acoge en su integridad el texto aprobado en primer debate.

• **Desmonopolización del ejercicio de la acción penal**

Se acoge en su integridad el texto aprobado en primer debate.

• **Administración de la Rama Judicial**

Los Senadores Ponentes hemos decidido acoger, con cambios menores, el texto del artículo 18 del proyecto de acto legislativo en cuestión que fue aprobado en primer debate. Entre las modificaciones que ponemos a consideración de la Plenaria del honorable Senado de la República están: (i) la ampliación a doce años del período de los integrantes de la Sala Disciplinaria y la asignación de la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura al Presidente

de la Jurisdicción Disciplinaria (reforma al artículo 254 de la Carta), tal y como se aprobó en la Comisión Primera del Senado; y (ii) el otorgamiento a la Sala de Gobierno de la facultad de crear, en forma transitoria, despachos de descongestión que sólo ejercerán las funciones expresamente precisadas en su acto de creación, así como de revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción "a instancia de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado" (reforma al artículo 256), asunto que también fue objeto de una proposición aprobada en la Comisión Primera del Senado.

• **Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria**

Los honorables Senadores Ponentes hemos decidido acoger, en su integridad, el texto contenido en el artículo 23 del pliego de modificaciones contenido en la ponencia para primer debate de Senado, por haber tenido plena acogida entre los ponentes e integrantes de la Comisión Primera del Senado durante el primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 de Senado; 09 de 2011 Senado; 11 de 2011 Senado; 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado.

• **Fuero Penal Militar y Policial**

Se acoge en su integridad el articulado aprobado en primer debate, con el fin de modificar la referencia al código con arreglo a cuyas prescripciones conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares de los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio, que será en adelante el "Código Penal Militar y Policial", y se introduce una presunción de la relación con el servicio para las operaciones y procedimientos de la Fuerza Pública, con la finalidad de que dichas acciones penales inicien ante la Justicia Penal Militar y Policial.

• **Medidas cautelares para la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo**

Se acoge la propuesta del Consejo de Estado, la cual fue aprobada en primer debate, en el sentido de facultar al legislador para regular las medidas cautelares de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**Proposición**

Con las anteriores consideraciones, proponemos al honorable Senado de la República, dar segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 de Senado; 09 de 2011 Senado; 11 de 2011 Senado; 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado, por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones**, con el articulado adjunto que corresponde al aprobado tal cual por la Comisión Primera del Senado de la República.

*Jesús Ignacio García Valencia, Juan Carlos Vélez Uribe, Eduardo Enriquez Maya, Coordinadores Ponentes; Jorge Eduardo Londoño, Hemel Hurtado Angulo, Luis Carlos Avellaneda, Luis Fernando Velasco Chaves, Senadores Ponentes.*



De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 07 DE 2011 DE SENADO ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NÚMEROS 9 DE 2011 SENADO, 11 DE 2011 SENADO, 12 DE 2011 SENADO Y 13 DE 2011 SENADO**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

*La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.*

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

*Parágrafo. El legislador en ejercicio de su libertad de configuración definirá las conductas que tendrán carácter contravencional, que serán de conocimiento de las autoridades administrativas que defina la ley y sancionables con medida de arresto.*

**Artículo 2°. Adiciónese un inciso final al artículo 29 de la Constitución Política que disponga:**

*“Habeas Juris: Conságrase el habeas iuris como instrumento y garantía de defensa de los derechos de los procesados. La ley lo reglamentaria”.*

**Artículo 3°. El artículo 78 de la Constitución Política quedará así:**

*Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

*Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.*

*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el es-*

*tudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.*

*Los mecanismos alternativos de solución de litigios de consumo tendrán por objeto principal facilitar el acceso de los consumidores a la administración de justicia y estarán sometidos a los principios de independencia, transparencia, contradicción, eficacia, legalidad, libertad y representación.*

*Parágrafo 1°. Con el fin de garantizar la efectividad de los derechos de los consumidores, la ley regulará la procedencia del arbitramento que para estos casos siempre deberá ser gratuito y dispondrá su obligatoriedad en cuanto el respectivo consumidor decida acogerse voluntariamente a tal mecanismo de solución de conflictos.*

*Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor de un año contado a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, creará y pondrá en funcionamiento las instituciones necesarias para garantizar la protección del consumidor, la libre competencia y evitar el fraude fiscal.*

**Artículo 4°. 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.*

*La ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinados empleados judiciales, salvo recaudar pruebas, proferir sentencias o decisiones que pongan fin a los procesos.*

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

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

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

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

*Parágrafo 1°. La ley definirá procedimientos especiales ante ciudadanos habilitados o ante funcionarios administrativos para resolver conflictos que, por no presentar oposición entre las partes o por su bajo impacto social, no tengan que ser de conocimiento de los jueces de la República.*

*Así mismo, la ley definirá las conductas que recibirán el tratamiento de contravenciones especiales de policía con el fin de que sean conocidas en*

procesos administrativos breves y orales, por funcionarios administrativos del orden Departamental, Municipal o Distrital.

La norma podrá establecer mecanismos de arresto, sus causales y mecanismos de registro.

**Parágrafo 2°.** Créase la Comisión Especial de desjudicialización que estará integrada por:

a) El Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su delegado;

b) El Presidente del Consejo de Estado o su delegado;

c) El Presidente de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o su delegado;

d) El Ministro de Justicia y del Derecho (o quien haga sus veces) o su delegado, quien lo presidirá;

e) Tres (3) senadores de la comisión permanente encargada de conocer asuntos constitucionales y de justicia, quienes integrarán la comisión durante cuatro (4) años o, a lo sumo, hasta el final de su período;

f) Tres (3) representantes a la cámara, integrantes de la comisión permanente encargada de conocer asuntos constitucionales y de justicia elegidos por esta corporación, quienes integrarán la comisión durante cuatro (4) años o, a lo sumo, hasta el final de su período;

g) El Procurador General de la Nación o su delegado, y

h) El Fiscal General de la Nación o su delegado.

Esta comisión deberá presentar un informe al Congreso sobre las conductas que pueden ser sujetas de los procesos a los que se refieren a los incisos 2, 4, 5 y 6 y el parágrafo 1° del artículo 116, a partir del sexto (6°) mes de existencia de la Comisión y, desde entonces, con una periodicidad anual.

**Parágrafo transitorio 1.** La ley podrá atribuir, excepcionalmente, función jurisdiccional en materias precisas a abogados en ejercicio como medida transitoria de cinco años con fines de descongestión judicial. La ley establecerá los requisitos que deben cumplir los abogados para ejercer estas funciones, así como los eventos en que deben ser asumidas como condición obligatoria no remunerada para el ejercicio de la profesión, en todo caso estos abogados no podrán conocer de asuntos penales ni contenciosos administrativos.

**Artículo 5°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:**

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

**Artículo 6°. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:**

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

1. Elegir al Defensor del Pueblo.

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

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

4. Elegir a los miembros de la Comisión Especial de Instrucción, que estará integrada por nueve (9) instructores con períodos fijos e independientes de ocho (8) años, quienes deberán acreditar las mismas calidades que para ser elegidos magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Esta comisión asumirá las investigaciones que estén siendo conocidas por la Cámara de Representantes y podrá practicar pruebas, adelantar la instrucción y citar al investigado o a los ciudadanos que crea conveniente para dar buen trámite a dicha investigación. Finalmente presentará un informe a la Plenaria de la Cámara de Representantes, quien lo acogerá o lo desestimaré. La decisión deberá ser motivada.

5. Acoger o desestimar el informe que emita la Comisión Especial de Instrucción con relación a las denuncias y quejas que ante dicha Comisión se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los funcionarios mencionados en el numeral 3 de este artículo. Cuando lo tuviere a bien, fundará en dicho informe acusación ante el Senado.

**Parágrafo.** En todo caso, la participación de los representantes a la cámara en el proceso de investigación se limitará al momento de acoger o desestimar el informe presentado por la Comisión Especial de Instrucción.

**Artículo 7°. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así:**

**Artículo 179.** No podrán ser congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial ejecutoriada, proferida por autoridad judicial nacional o extranjera, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

2. Quienes se hubieren posesionado o asumido, como servidores públicos, cargos o empleos entre cuyas funciones se encuentren previsto el ejercicio de gobierno o de autoridad de naturaleza administrativa decisoria o aquellos que comporten funciones de autoridad jurisdiccional o militar, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de inscripción y hasta la fecha en la cual se realicen las correspondientes elecciones.

3. *Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración o ejecución de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la inscripción y hasta la fecha en que se realicen las correspondientes elecciones.*

4. *Quienes hubieren perdido la investidura.*

5. *Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que se hayan posesionado o ejercido cargos o empleos entre cuyas funciones se encuentren previsto el ejercicio de gobierno o de autoridad de naturaleza administrativa decisoria o aquellos que comporten funciones de autoridad jurisdiccional o militar, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de inscripción y hasta la fecha en la cual se realicen las correspondientes elecciones.*

6. *Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban para elección de cargos o de miembros de corporaciones públicas.*

7. *Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.*

8. *Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.*

*Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La circunscripción departamental comprenderá los municipios que integran el respectivo departamento.*

*Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5; Sin embargo, esta excepción no será aplicable cuando los eventos previstos en el numeral 5 se presenten en ciudades que tengan la condición de distrito capital, distrito especial o capital de departamento o en aquellos municipios cuyo número de habitantes corresponda, al menos, al 1% del censo de población del país.*

**Artículo 8°. El artículo 180 de la Constitución quedará así.**

**Artículo 180.** Los congresistas no podrán:

1. *Desempeñar cargo o empleo público o privado.*

2. *Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas o ejecutar, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.*

3. *Ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.*

4. *Celebrar o ejecutar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de este. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.*

**Parágrafo 1°.** *Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria.*

**Parágrafo 2°.** *El funcionario que en contravención del presente artículo, nombre a un Congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.*

**Artículo 9°. El artículo 181 de la Constitución quedará así.**

**Artículo 181.** *Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el periodo constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del periodo fuere superior.*

*Quien fuere llamado a ocupar el cargo, quedará sometido a las mismas inhabilidades previstas para el momento en que se surtieron las correspondientes elecciones; el régimen de incompatibilidades le será aplicable a partir de su posesión.*

**Artículo 10. El artículo 183 de la Constitución Política quedará así:**

**Artículo 183.** *Los congresistas perderán su investidura:*

1. *Por violación del régimen constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.*

2. *Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.*

3. *Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.*

4. *Por indebida destinación de dineros públicos.*

5. *Por tráfico de influencias debidamente comprobado.*

6. *Por las demás causales expresamente previstas en la Constitución Política.*

**Parágrafo.** *La causal 1 en lo referido al régimen de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de los proyectos de actos legislativos.*

*Las causales consagradas en los numerales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.*

**Artículo 11. El artículo 184 de la Constitución Política quedará así:**

**Artículo 184.** *El proceso de pérdida de investidura de Congresistas se adelantará con sujeción a las siguientes reglas:*

1. *En el juicio de pérdida de investidura queda proscrita la responsabilidad objetiva y la sanción*

*deberá atender al principio de proporcionalidad. La ley regulará las causales previstas en la Constitución.*

2. *La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la Constitución y la ley, en un término no mayor de cuarenta días hábiles por cada una de las dos instancias, los cuales se contarán a partir de la fecha de ejecutoria del auto admisorio de la demanda o de la ejecutoria de la providencia que admita el recurso de apelación, según el caso. La solicitud de pérdida de investidura podrá ser formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.*

3. *La declaratoria judicial de nulidad de la elección de Congresista no impedirá la declaratoria de la pérdida de investidura cuando a esta haya lugar.*

4. *El proceso de pérdida de investidura tendrá dos instancias. El Reglamento del Consejo de Estado determinará el reparto que deba hacerse, entre sus Secciones, de los procesos de pérdida de investidura para su conocimiento en primera instancia. La segunda instancia será de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con exclusión de la Sección que hubiere proferido el fallo en primera instancia.*

**Artículo 12. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:**

*Artículo 186. La investigación de los delitos que cometan los congresistas, corresponderá en forma privativa a la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación. El juzgamiento de los congresistas también corresponderá a la Corte Suprema de Justicia en primera y segunda instancia, en los términos previstos en el parágrafo 2° del artículo 235.*

**Artículo 13. Adiciónese un numeral 3 al artículo 201 de la Constitución Política, del siguiente tenor:**

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

(...)

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

**Artículo 14. El artículo 228 de la Constitución Política de Colombia quedará así:**

*Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.*

*Se garantiza la autonomía de la Rama Judicial del Poder Público. La Rama Judicial tendrá autonomía presupuestal, patrimonial y administrativa, de conformidad con un régimen legal propio de naturaleza estatutaria, en los términos de la letra b del artículo 152 de esta Constitución.*

*A la Rama Judicial se le asignarán, en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para que la administración de justicia se mantenga al día, se garantice el acceso oportuno y eficiente a la misma y se atienda su demanda sin dilaciones.*

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

**Parágrafo transitorio.** *Durante los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, el Gobierno Nacional asignará un billón de pesos, los cuales se apropiarán \$200 mil millones en cada año y se destinarán a los procesos descongestión judicial.*

**Artículo 15. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así:**

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

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

**Artículo 16. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:**

*Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, de listas de 5 candidatos enviadas por la sala de gobierno del Consejo Superior de Judicatura, conformadas mediante concurso público.*

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

**Artículo 17. El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:**

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

1. *Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.*
2. *Ser abogado.*
3. *No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.*
4. *Haber desempeñado, durante veinte años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.*

5. Tener 45 años de edad como mínimo para tomar posesión de dichos cargos.

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

**Parágrafo Transitorio.** Los anteriores requisitos se aplicarán para la elección de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, que se realicen a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

**Artículo 18. El artículo 233 de la Constitución Política, quedará así:**

**Artículo 233.** Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura serán elegidos para periodos individuales de doce años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de setenta (70) años.

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

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

**Artículo 19. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:**

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

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.
3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.
4. Juzgar a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y Jefe de Misión Diplomática o Consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.
5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.
6. Conocer de los asuntos disciplinarios contra los Magistrados del Consejo de Estado y el Procurador General de la Nación.

7. Darse su propio reglamento.

8. Las demás atribuciones que señale la ley.

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

**Parágrafo 2°.** Para los efectos de los numerales 3 y 4 de este artículo, créanse una Sala de Investigación y Acusación y una Sala de Juzgamiento, las cuales adelantarán respectivamente las etapas de investigación y juzgamiento en la primera instancia de los procesos que se adelanten contra dichos aforados. Cada una de estas dos salas estará integrada por tres magistrados, quienes deberán cumplir las calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, serán elegidos por esta de acuerdo con la ley para un periodo de cuatro (4) años sin posibilidad de reelección y no integrarán la Sala de Casación Penal ni la Sala Plena de la Corte.

La segunda instancia será de competencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, sin que en ella puedan intervenir los Magistrados que hayan intervenido en las etapas de investigación o acusación en primera instancia.

En todo caso, para lo referente al presente parágrafo se deberá atender al principio de la inmediación de la prueba.

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

**Artículo 20. El artículo 237 de la Constitución Política quedará así:**

**Artículo 237.** Son atribuciones del Consejo de Estado:

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

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

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

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

**Artículo 21. El artículo 238 de la Constitución Política tendrá un inciso nuevo:**

“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo también podrá adoptar las medidas cautelares que regule la ley con el fin de hacer efectiva la protección de los derechos de las partes y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”.

**Artículo 22. El artículo 241 de la Constitución Política tendrá un nuevo numeral el cual quedará así:**

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

(...)

11. Conocer de los asuntos disciplinarios contra los Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

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

**Artículo 23. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un parágrafo final que dispondrá:**

**Artículo 250.**

(...)

**Parágrafo 2°.** Atendiendo a la naturaleza del bien jurídico o a la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente.

**Artículo 24. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:**

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

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

1. El Presidente de la Corte Constitucional.
2. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
3. El Presidente del Consejo de Estado.
4. El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura.

5. Un delegado de la Corte Constitucional.

6. Un delegado de la Corte Suprema de Justicia.

7. Un delegado del Consejo de Estado.

8. Un delegado de la sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

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

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

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

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

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

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

b) La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete Magistrados elegidos para un periodo de doce años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley. El Consejo Superior de la Judicatura será presidido por el Presidente de la Jurisdicción Disciplinaria.

**Artículo 25. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:**

**Artículo 255.** Para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere tener los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Los miembros del Consejo no podrán ser escogidos entre los Magistrados de las mismas Corporaciones postulantes.

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

**Artículo 26. El artículo 256 de la Constitución Política quedará así:**

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

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

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

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

De la misma manera, con el propósito de mantener al día la administración de justicia y evitar situaciones de congestión que puedan dilatar su oportuno desempeño, se podrán crear, en forma transitoria, en cualquiera especialidad o nivel de la jurisdicción, despachos de descongestión que solo ejercerán las funciones que expresamente se precisen en su acto de creación y, por tanto, podrán quedar exonerados, entre otros aspectos, del conocimiento de procesos judiciales originados en acciones de tutela, populares, de cumplimiento, habeas corpus y de asuntos administrativos propios de las corporaciones a las cuales sean adscritos.

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

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

5. De acuerdo con los objetivos, los criterios y los límites generales que establezca la ley, la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, a instancia de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, para cada una de sus respectivas jurisdicciones, por razones de necesidad o de conveniencia apoyadas en estudios que evidencien una grave situación de congestión actual o inminente podrá revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquier de los niveles de la jurisdicción, todo con la finalidad de garantizar la mejor prestación del servicio.

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

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

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

9. Administrar la carrera judicial.

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

11. Las demás que le atribuya la ley.

**Parágrafo transitorio.** Las demás funciones atribuidas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura contempladas en la ley, serán

asumidas por la Sala de Gobierno, la que podrá delegarlas en el Director Ejecutivo de la Rama Judicial, hasta tanto se expida la ley estatutaria a que hubiere lugar.

**Artículo 27. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo así:**

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

1. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios y empleados de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión y de los auxiliares de la justicia en la instancia que señale la ley.

2. Ejercer, de oficio o a solicitud de parte, el poder preferente jurisdiccional disciplinario en relación con los procesos que se adelanten en su jurisdicción disciplinaria. Igualmente, podrá disponer el cambio de radicación de los mismos, en cualquier etapa.

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

3. La Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura podrá, directamente o a través de sus seccionales, practicar visitas generales a los despachos judiciales.

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

5. Conocer de los asuntos disciplinarios contra los Magistrados de la Corte Constitucional.

**Parágrafo 1°.** Para el cumplimiento de sus funciones, tanto los Magistrados de la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura como los de sus seccionales, tendrán en forma permanente una comisión de instrucción bajo su cargo que cumplirá las funciones de investigar, evaluar y calificar los procesos disciplinarios.

Los servidores públicos de las comisiones de instrucción serán de libre nombramiento y remoción de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

**Parágrafo 2°.** Esta Sala no conocerá de la acción de tutela.

**Artículo 28. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:**

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

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

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

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

- 4. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial.
- 5. Ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial.
- 6. Administrar un sistema único de estadísticas judiciales.
- 7. Las demás que le atribuya la ley.

**Artículo 29. Adiciónese un nuevo capítulo al Título VIII de la Constitución Política, con el siguiente tenor y contenido:**

**CAPÍTULO VIII**

**Del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria**

**Naturaleza y Funciones**

**Artículo 257B.** Créase el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, que tendrá a cargo la formulación de la Política Criminal del Estado.

El Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria será un órgano consultivo de las Ramas del Poder Público en el ámbito de su competencia y tendrá iniciativa legislativa. Estará integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho o su equivalente, quien lo presidirá; el Fiscal General de la Nación; el Procurador General de la Nación; el Presidente de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura; el Defensor del Pueblo; el Director General de la Policía Nacional; el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec; el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF; dos (2) Senadores y cuatro (4) Representantes de la comisión permanente, encargada de conocer asuntos constitucionales y de justicia. Podrán ser invitados a sus deliberaciones representantes del sector académico.

El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho (o su equivalente) y con la asesoría de expertos en estudios políticos, criminológicos, sociológicos y estadísticos, hará permanente investigación de las causas del delito y de la eficacia de la pena, incluyendo sus formas de ejecución, a fin de que el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria pueda formular el sistema de justicia criminal que en cada momento demande el país.

Todo proyecto de ley referido a los temas penal y penitenciario presentado a consideración del Congreso de la República, será examinado por el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria para garantizar que se ajuste a la Política Criminal del Estado y respete los principios de racionalidad, igualdad, proporcionalidad y utilidad que deben gobernar las políticas de prevención y sanción del delito, de resocialización del delincuente y de reparación de las víctimas.

El concepto del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria deberá solicitarse antes de iniciar el primer debate y se emitirá dentro de los 30 días siguientes a su solicitud y se publicará en la **Gaceta del Congreso**, pero no será de obligatorio acatamiento para el Congreso de la República.

La ley reglamentará su funcionamiento y el Gobierno apropiará el presupuesto que garantice el desarrollo de sus actividades.

**Parágrafo transitorio.** Mientras el Congreso de la República legisla sobre este tema, el Consejo Superior de Política Criminal seguirá siendo gobernado por la Ley 888 de 2004.

**Artículo 30.** Créase una Comisión especial de instrucción que sustituya a la Comisión de Investigación y Acusación prevista en los artículos 311 y 312 de la Ley 5ª de 1992.

**Artículo 31. Transitorio.** No existirá conflicto de intereses cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de ley que desarrollen el presente acto legislativo.

**Artículo 32.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 de Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 9 de 2011 Senado, 11 de 2011 Senado, 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado, por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la administración de justicia y se dictan otras disposiciones, según consta en las Actas 15 y 16, correspondientes a las sesiones de los días 5 y 6 de octubre de 2011.

**Ponentes Coordinadores:**

Jesús Ignacio García Valencia, Juan Carlos Vélez Uribe, Eduardo Enriquez Maya, honorables Senadores de la República.

El Presidente,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

**CONTENIDO**

Gaceta número 763 - Martes, 11 de octubre de 2011  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2011 Senado, por el cual se constituye el acceso a internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para segundo debate, Texto y Pliego de modificaciones, Texto propuesto y Texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 70 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales, acumulado al Proyecto de ley 059 de 2011 Cámara, por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales.....	3
Informe de ponencia para segundo debate y Texto aprobado por la Comisión Primera en Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 9 de 2011 Senado, 11 de 2011 Senado, 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado, por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.....	10