



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 735

Bogotá, D. C., jueves, 24 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariasenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 99 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Consideraciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es modernizar el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana y promover nuevos mecanismos que faciliten el diálogo entre el Gobierno y la ciudadanía.

Artículo 2°. *Alcance.* La presente ley modifica en lo pertinente los procedimientos establecidos en la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, leyes estatutarias que regulan los mecanismos de participación democrática, con el fin de mejorar los procedimientos de deliberación pública que permitan la toma informada de decisiones y fortalecer el ejercicio de los derechos políticos.

CAPÍTULO II

Fecha y proceso de revocatoria de mandato

Artículo 3°. *Fecha única para la votación de la revocatoria del mandato.* Todos los procesos de revocatoria de mandato concurrirán en una sola fecha para el ejercicio de dicho mecanismo de participación. La autoridad electoral establecerá dicha fecha entre el mes 18 y 23 del periodo de Gobierno para el cual fueron elegidos los respectivos alcaldes.

Artículo 4°. *Garantías para realización de campaña.* Durante los dos meses anteriores a la realización de la votación regirán las prohibiciones establecidas en la Ley 996 de 2004 en materia de contratación y nombramientos. En desarrollo de

lo estipulado en el artículo 127 de la Constitución, se permitirá al Alcalde o gobernador y su gabinete participar en reuniones de naturaleza política con el fin de explicar los avances de su plan de desarrollo o dar respuestas a las inconformidades expresadas por la población, en ningún caso se permitirá el uso o destinación de recursos públicos para actividades proselitistas.

CAPÍTULO III

Licenciamiento social para proyectos de alto impacto ambiental y social

Artículo 5°. *Licenciamiento social para proyectos de alto impacto ambiental y social.* Con el fin de garantizar los procesos de concertación con las comunidades y autoridades territoriales se desarrollarán mecanismos de diálogo entre las autoridades nacionales, las empresas involucradas y las mencionadas comunidades y autoridades territoriales con el fin de establecer acuerdos sobre el manejo de los impactos económicos, sociales y ambientales de las iniciativas a desarrollar.

Se consideran proyectos de alto impacto aquellos que por sus efectos de naturaleza ambiental, demográfica, económica o social impliquen modificaciones sustanciales en la vida de los habitantes de dicho territorio. Los alcaldes tendrán la iniciativa para iniciar los procesos de licenciamiento social, cuando consideren que un proyecto a desarrollar en su territorio cumple con dichas características. Cuando el proyecto abarque varios municipios la responsabilidad de adelantar el licenciamiento social recae en el gobernador respectivo. Si el área de impacto del proyecto abarca varios departamentos los gobernadores implicados concurrirán en la gestión de la licencia social.

Artículo 6°. *Proceso de licenciamiento social.* Cuando el alcalde, alcaldes, gobernador o

gobernadores, determinen que en su territorio se desarrollará un proceso de alto impacto ambiental y social hará saber dicha determinación a todas las entidades involucradas, en particular las instituciones públicas y privadas involucradas en dicho proyecto y seguirá los siguientes pasos:

a) Audiencia Pública de apertura del proceso de licenciamiento social. El alcalde o gobernador convocará una audiencia pública con el fin de dar a conocer las razones que lo llevan a considerar el proyecto de alto impacto social. En dicha audiencia la administración municipal convocará a todas las partes interesadas, tanto promotoras del proyecto como de las comunidades afectadas para que expresen sus opiniones y hagan conocer la información existente sobre el proyecto. Se consideran partes interesadas aquellas autoridades nacionales o regionales que estén involucradas en el trámite del proyecto, las entidades privadas interesadas en llevar a cabo la iniciativa y las comunidades y organizaciones de sociedad civil con residencia en el municipio que quieran participar;

b) Talleres de análisis. Luego de la audiencia pública se conformarán unos equipos de trabajo con las instituciones implicadas, tanto del Gobierno nacional como representantes de las empresas, y delegados de la administración local y las comunidades con el fin de construir consensos sobre los distintos aspectos definidos en la audiencia pública de apertura. Los talleres se desarrollarán con la participación de expertos invitados por las partes interesadas y con base en las presentaciones que dichas partes interesadas elaboren;

c) Los talleres de análisis realizarán su labor durante un período máximo de tres meses al cabo de los cuales deben presentar sus recomendaciones. Cuando las recomendaciones obedezcan a un consenso de las partes interesadas se procederá al proceso de formalización de la licencia social en la corporación respectiva. Cuando no exista consenso entre las partes cada una elaborará sus consideraciones y recomendaciones en forma específica y los hará llegar a la autoridad ejecutiva del respectivo nivel territorial.

Parágrafo. Las instituciones del Gobierno nacional que quieran concurrir al proceso de licenciamiento social podrán hacerlo con la simple manifestación de su interés de participar.

Artículo 7°. *Participación del Ministerio Público en el proceso de licenciamiento social.* La Procuraduría General de la Nación acompañará los procesos de licenciamiento social con el fin de garantizar el derecho de todas las partes interesadas a participar en forma libre para exponer sus opiniones, propuestas preocupaciones.

Como parte de su labor expedirá una certificación de realización adecuada tanto de la audiencia como de los talleres, la cual será necesaria para pasar a la fase de formalización de la licencia social.

Artículo 8°. *Formalización de la licencia social.* Con base en las recomendaciones de los talleres, el alcalde municipal presentará al Concejo Municipal el texto de la propuesta de licenciamiento social preparado por la administración municipal con base en las recomendaciones e insumos derivados del proceso y de los talleres de análisis. Cuando se haya producido un consenso el texto reflejará el consenso alcanzado. Cuando no se logre un consenso la administración

municipal evaluará las propuestas y presentará el texto que considere más conveniente en función del mejor manejo de los impactos y de las necesidades de la población. Dicho texto se tramitará mediante acuerdo municipal.

En el caso de proyectos de impacto departamental será el gobernador quien prepare el texto de ordenanza que plasme las recomendaciones del diálogo social.

Parágrafo. El Alcalde Municipal o Distrital y el Gobernador según corresponda, podrán someter a refrendación mediante consulta popular la propuesta de licenciamiento social.

Artículo 9°. *Procesos de rendición de cuentas.* En el texto del acuerdo municipal u Ordenanza Departamental se establecerán los mecanismos de rendición de cuentas que permitan hacer seguimiento a los compromisos allí establecidos, los cuales, como mínimo, consistirán en una audiencia pública cada año con el fin de presentar los avances y atender las preocupaciones que existan sobre los mismos.

El Concejo municipal, o la Asamblea Departamental, tendrá un lapso de dos meses para expedir el respectivo acuerdo u ordenanza y podrá convocar cabildos abiertos en caso de que la propuesta que haya llegado a su consideración no haya sido fruto del consenso entre las partes interesadas. En caso de que en este período de tiempo el Concejo Municipal no adopte el acuerdo respectivo, el alcalde municipal o el respectivo gobernador quedará facultado para expedir el acto administrativo que contenga el contenido de la licencia social.

Artículo 10. *Licenciamiento social y licencias ambientales.* El proceso de licenciamiento social no reemplaza ni sustituye los mecanismos establecidos para el proceso de licenciamiento ambiental. Los procesos obtención de licenciamiento ambiental no se verán interrumpidos ni suspendidos por el proceso de licenciamiento social. En todo caso los contenidos de la licencia ambiental serán incorporados en la discusión del proceso de licenciamiento social.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


ROY BARRERAS
 Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 1° de la Constitución Política, establece que Colombia es una República democrática, y es a su vez este principio democrático uno de los corolarios definitorios del Estado social de Derecho, cuando se determina desde el punto de vista cualitativo. Así las cosas para la materialización eficaz de este principio la misma Carta Política, ha establecido una serie de derechos y mecanismos que pueden utilizar los ciudadanos para la toma de las decisiones más importantes que los afectan.

En desarrollo de estos derechos, el Constituyente de 1991, consagró en los artículos 40 y del 103 al 106,

los principales derechos políticos y los mecanismos de democracia directa, que le imprimen a la democracia colombiana el carácter de democracia ya no representativa sino ahora participativa.

Dentro de estos mecanismos se debe destacar para efectos de esta iniciativa el derecho a “Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley” y las consultas populares.

Las consultas populares, han sido uno de los mecanismos de participación democrática más utilizados en Colombia, en el año 2001 el entonces Alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa le consultó a los ciudadanos si estaban de acuerdo con que el primer jueves de febrero la ciudad estuviera libre de vehículos, en las urnas ganó el sí y desde ese momento cada año en Bogotá hay un día sin carro por decisión popular.

Desde el año 2013, diferentes municipios en los que se realizan actividades de economía extractiva han realizado consultas populares para prohibir actividades mineras y de explotación petrolera, sin embargo, no en todos los casos ha sido vinculante la decisión ciudadana, por diferentes razones, que van desde unos derechos adquiridos por la compañía a través de unos compromisos del Estado colombiano –caso Piedras, Tolima–, hasta una indebida elaboración de la pregunta objeto de la consulta –caso Cajamarca, Tolima–.

Es por esto, que esta iniciativa propone que los proyectos de alto impacto no solo ambiental sino también social, sean consultados a la comunidad mediante un proceso de licenciamiento, en el que participen todas las partes involucradas en el proyecto, se hagan las propuestas pertinentes, y se tome una decisión concertada, en pro de garantizar el interés y bienestar generales.

La decisión que surja de ese proceso de licenciamiento social se formaliza mediante acuerdo municipal o distrital o a través de una ordenanza departamental y esta decisión a su vez puede ser objeto de refrendación popular, de tal suerte que la participación de la ciudadanía pueda tener el efecto esperado antes de la puesta en marcha de los proyectos de alto impacto y no durante su ejecución.

Al respecto Benjamin Barber, establece la existencia de mecanismos en una “democracia fuerte” y determina al respecto *“en este espacio la ciudadanía es una relación dinámica entre extraños que se transforman en vecinos cuyo sentido de lo común se deriva de una conciencia expansiva. En la democracia fuerte no se expresa –como en el sistema representativo– la aguda distinción que separa al Gobierno de la ciudadanía, por lo tanto los vínculos cívicos no son ni verticales, ni adyacentes, sino circulares y dialécticos. Los individuos se involucran en el Gobierno a través de la participación en las instituciones comunes de autogobierno y se comprometen entre unos y otros en virtud de su responsabilidad compartida en política”*.

En este sentido el licenciamiento social y el uso de uno de los mecanismos de participación democrática más utilizados por los ciudadanos, permitirán garantizar la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, bajo esquemas deliberativos con las autoridades del orden

departamental o municipal y las compañías o empresas interesadas en los proyectos a adelantarse.

Este proyecto de ley estatutaria propone también dos importantes reformas al mecanismo de revocatoria del mandato y consiste en establecer la competencia de la Autoridad Electoral, para definir una fecha exacta para la realización de todas las revocatorias del mandato que soliciten los ciudadanos con los requisitos establecidos en la Ley 1757 de 2015, de tal suerte que la Registraduría Nacional del Estado Civil prepare por una sola vez, para todo el País, toda la logística necesaria para que los ciudadanos acudan a las urnas en cada departamento, municipio o distrito, que así lo haya solicitado.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1757 de 2015, entre el año 1996 y 2014 se llevaron a cabo ciento catorce procesos de revocatoria del mandato, en las urnas ninguna de estas revocatorias obtuvo el umbral aprobatorio requerido.

En lo corrido de este año se han convocado 107 revocatorias del mandato, de las cuales siete han sido votadas en las urnas, ninguna ha alcanzado el umbral de participación requerido y cuatro están con fecha para votación.

Todos estos procesos de revocatoria, realizados en diferentes fechas, le cuestan al país \$98.353.000.000 y el único resultado obtenido ha sido una baja participación ciudadana.

Desde el año 2004, la Corte Constitucional ha mantenido una línea jurisprudencial uniforme en relación del mecanismo de la revocatoria del mandato y al respecto ha dicho lo siguiente:

Sentencia C-011-04 “Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa-, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-. El ciudadano no se desentiende de su elección”.

Es por esto que a pesar de lo nada operativo que ha sido este mecanismo, se deben buscar herramientas legales que permitan que el mismo se torne eficaz.

Finalmente, es importante recordar que el punto 2.2.6 del Acuerdo Final del Teatro Colón establece:

“La promoción de buenas prácticas de planeación participativa es clave para la profundización de la democracia en Colombia, en especial en el marco de la implementación del presente acuerdo en las regiones que requerirá de la movilización y participación activa y eficaz de la ciudadanía. Con el objetivo de fortalecer la participación en la elaboración, discusión, seguimiento de la ejecución y evaluación de los procesos de planeación y presupuestación, y promover su incidencia en las decisiones administrativas (...)”.

Es así como este proyecto de ley consagra los primeros mecanismos que se deben implementar para lograr este propósito a través de los procesos de licenciamiento social y el dinamismo de dos de los mecanismos de participación democrática.

Cordialmente,



ROY BARRERAS
Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 23 del mes de agosto del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 99 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador *Roy Barreras Montealegre*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 23 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 99 de 2017 Senado, *por medio de la cual se dictan*

disposiciones en materia de participación ciudadana, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Roy Barreras Montealegre*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de agosto de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 1564 de 2012.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 13. Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley.

Las estipulaciones de las partes que establezcan el agotamiento de requisitos de procedibilidad para acceder a cualquier operador de justicia que tengan como finalidad obstruir el libre acceso a la administración de justicia serán absolutamente nulas.

Artículo 2°. La presente ley regirá a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,



ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 13 del Código General del Proceso con el propósito de garantizar la efectividad de las cláusulas escalonadas en Colombia conforme a los lineamientos del comercio nacional e internacional.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto de ley modifica la Ley 1564 de 2012 en su artículo 13, el cual, adoptó una postura radicalmente garantista en torno al derecho al acceso a la administración de justicia. No se han presentado otras iniciativas legislativas que busquen reformar el contenido del artículo 13 procesal.

3. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

La vigencia del Código General del Proceso en el ordenamiento jurídico colombiano obedece a la incorporación de tendencias del derecho procesal comparado a nuestra cultura jurídica con el fin de garantizar una administración de justicia más expedita y eficiente para el ciudadano común.

Como consecuencia, el artículo 13 del código general del proceso es claro y enfático en señalar que las estipulaciones que hagan las partes referentes a agotar requisitos previos de procedibilidad antes de

acudir a la justicia ordinaria se entenderán por no escritas, es decir, ineficaces.

En esa línea, a la luz de esta disposición normativa *cualquier* estipulación contractual que contenga requisitos de procedibilidad antes de instaurar una demanda será automáticamente ineficaz y por lo tanto inoponible para las partes por ministerio de la ley.

El supuesto anterior tiene sentido cuando estamos hablando de dos sujetos contractuales que no se encuentran en la misma posición de dominio o poder de negociación, como por ejemplo un contrato de adhesión, asuntos de protección al consumidor e incluso un contrato de trabajo. Frente a estos escenarios es claro que una parte del contrato se encuentra en una situación de vulnerabilidad y que la ley propende a gestar ficciones jurídicas que pongan a las partes en una situación de igualdad relativa.

Por lo anterior, el artículo 13 del Código General del Proceso es de total importancia si se piensa por ejemplo en que se obligue a una persona a condicionar por conducto de una cláusula de esta naturaleza su derecho de acudir directamente a la administración de justicia en caso de disputa. Este escenario abriría la puerta a posibles abusos de entidades financieras, productores y vendedores de bienes y servicios y demás relaciones contractuales en donde una de las partes no cuente con la suficiente operatividad, información y logística para desplegar un contrato en igualdad de condiciones.

En esa medida, concordamos con la disposición normativa en estudio cuando, por ejemplo, una entidad bancaria condiciona el otorgamiento de un crédito a un usuario siempre y cuando este acepte pactar una cláusula en la que las partes se obligan a no instaurar demanda dentro de los dos meses siguientes a la disputa, o a que antes de instaurar demanda se agote una etapa previa de negociación. Bajo esta perspectiva compartimos la necesidad del artículo 13 del Código General del Proceso.

Sin embargo, creemos que el tenor del mencionado artículo es radical y por ende contraviene tendencias modernas del comercio y los negocios internacionales, concretamente las cláusulas escalonadas que se estipulan en litigios comerciales sometidos a un tribunal de arbitramento. Cláusulas cuya eficacia a la luz de este artículo se encuentran cercenadas, conculcando de esta manera los intereses del comercio nacional e internacional.

Para efectos de entender el impacto de este artículo a continuación definiremos el concepto de las cláusulas escalonadas:

Las cláusulas escalonadas, según el profesor Francisco González de Cossio, son aquellas que *“contemplan en etapas distintas más de un mecanismo para resolver una controversia. Un ejemplo típico es una cláusula que, de surgir una controversia, activa el deber de negociar durante un periodo determinado”*¹.

En el comercio internacional estas cláusulas son muy efectivas y son utilizadas por instituciones muy respetables como la Cámara de Comercio Internacional²,

pues en materia de litigios internacionales que son muy costosos, las partes prefieren acudir a etapas previas de negociación para llegar a un acuerdo que los beneficie recíprocamente, en vez de asumir el riesgo de acudir a una corte o un tribunal de arbitramento y que los condene a pagar sumas estrepitosas que pongan en riesgo las finanzas de cualquiera de las partes.

Entonces, para dos empresas que tienen poder de negociación similar –y no hay situación de vulnerabilidad como se expuso en las páginas precedentes–, es más eficiente evitar ir a un litigio costoso y riesgoso, y en cambio pactar una cláusula escalonada en la que se establezca que las partes están obligadas a negociar por un término determinado antes de iniciar un proceso judicial o arbitral.

El escenario anterior es lógico en la medida en que salvaguarda los intereses de las partes que prefieren llegar a una solución pronta y no asumir riesgos innecesarios como bien lo sugiere Cristhian Salcedo:

“las cláusulas escalonadas son de gran utilidad para resolver controversias por medio del pacto de etapas previas al arbitraje, pues mediante estas las partes pueden beneficiarse mediante una concesión recíproca de pretensiones al llegar a un acuerdo, sin necesidad de acudir a un tribunal de arbitramento, deteriorar su relación comercial e incurrir en mayores costos de transacción, escenarios que en últimas obstaculizan el tráfico y el dinamismo propios del comercio.

*Se concluye pues, antes de estudiar su importancia en el comercio, que las cláusulas escalonadas son una serie de pactos que estipulan las partes, cuya piedra angular consiste en obligarlas a transitar por etapas de negociación y/o mediación antes de dar inicio a un proceso arbitral. Desde un prisma económico, esta figura irradia una solución lógica y eficiente, pues en caso de obviar estas etapas previas las partes incurrirían en costos de búsqueda y contratación para estructurar su defensa jurídica, costos de coordinación que desequilibran sus prioridades comerciales y empresariales y, finalmente, debido a la naturaleza del litigio, probablemente el proceso arbitral no culminará en los mejores términos, finiquitando de esta manera relaciones comerciales que hasta entonces eran estables y duraderas”*³.

Y es que las cláusulas escalonadas no son novedosas en el comercio internacional, un estudio realizado por Fulbright & Jaworski LLP⁴ concluyó que el 60% de las empresas del Reino Unido y el 51% de las empresas de Estados Unidos han resuelto sus controversias

procedimiento por defecto bajo el Reglamento ADR es la mediación, pero sus disposiciones también incluyen la conciliación, la evaluación por el tercero, así como una variedad de combinaciones de estas y otras técnicas”. Tomado de: <http://www.cgsh.com/files/News/7557b65e-c477-427b-868a-c77bc023db57/Presentation/NewsAttachment/>

¹ Francisco González de Cossio. Arbitraje. Pág. 302. Ed. Porrúa. (2011).

² Reglamentos de arbitraje y de ADR: “Según el Reglamento ADR de la CCI, busca facilitar una solución negociada con la ayuda de un tercero independiente. El

³ Salcedo, Cristhian (2015). Hacia una protección merecida: la eficacia de las cláusulas escalonadas en el marco de un pacto arbitral en Colombia. Tomado de: <http://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/6187126/4+Salcedo.pdf/f65f6e91-6fa4-43aa-bac6-8a6c-de7cc1a4>

⁴ Fulbright & Jaworski LLP, Second Annual Litigation Trends Survey. (2005). P. 34.

mediante una cláusula escalonada que comprenda en su orden negociaciones directas entre los altos ejecutivos, mediación y, finalmente, arbitramento.

Por lo anterior, creemos que el tenor del artículo 13 del Código General del Proceso tiene repercusiones en la efectividad de las cláusulas escalonadas que se pacten en Colombia al ser estas en su esencia etapas previas de resolución de controversias antes de acudir a una corte o a un tribunal de arbitramento, y de conformidad con lo anteriormente expuesto, “*en el caso de las cláusulas escalonadas no habría lugar a que estas sean proscritas o inexistentes, pues de ninguna manera ellas buscan vulnerar el acceso a la justicia, sino que a contrario sensu buscan solucionar el conflicto mediante una transacción, beneficiando a las partes recíprocamente, motivo por el cual, para que un pacto de etapas previas sea proscrito, debe vulnerar los derechos fundamentales (...) mas no debe ser proscrito per se (...) aquellas cláusulas que imponen sanciones o cargas desproporcionadas e irrazonables deben proscribirse, empero, las cláusulas escalonadas no imponen tales cargas y por lo tanto deben desplegar toda eficacia, siempre y cuando no obstruyan el acceso a la administración de justicia o afecten derechos fundamentales*”⁵.

Es claro que en la práctica es probable que el espíritu de una cláusula escalonada sea el de obstruir el acceso a la administración de justicia. Sin embargo, en nuestro criterio es más razonable que sea el juez quien identifique tal propósito y no el legislador, pues este de tajo presume que todas las cláusulas escalonadas son abusivas y proscriben automáticamente su efectividad y aplicación en Colombia cuando son de gran importancia en el derecho internacional.

Ahora bien, el artículo 13 puede llegar a generar lo que en economía se denomina un incentivo perverso en el comercio. Es decir, cuando en el marco de una controversia las partes deciden acudir a una negociación antes que a un arbitramento y de la negociación llegan a un acuerdo, una de las partes a futuro puede invocar de mala fe el artículo 13 del Código General del Proceso y concluir que la negociación y su acuerdo no produjo efectos porque a la luz de este artículo esta clase de cláusulas se entienden por no escritas.

4. CONCLUSIONES

Con base a los argumentos expuestos en las páginas precedentes, es claro que el artículo 13 del Código General del Proceso en su composición actual busca salvaguardar el derecho de acceso a la administración de justicia a la parte vulnerable o indefensa de la relación contractual. Empero, el artículo desconoce la importancia de las cláusulas escalonadas cuando se trata de sujetos que se encuentran en un mismo nivel de negociación que prefieren evitar finiquitar su controversia en un litigio.

Como consecuencia, en aplicación del artículo 13 se deja sin efecto *cualquier* cláusula escalonada, es decir, se presume su mala fe en todos los casos y las sanciona con ineficacia, cuando en el punto anterior

observamos con detenimiento que estas cláusulas representan una herramienta económicamente útil y eficiente en las relaciones comerciales de empresarios que actúan de buena fe.

Por consiguiente, hayamos más ajustado a derecho que sea el Juez quien tenga la tarea de verificar si las cláusulas de esta naturaleza en el caso concreto son producto de la mala fe o no, o que tengan como finalidad obstruir el acceso de la administración de justicia; y cuando el juez verifique tales características, las declare absolutamente nulas. Pero no encontramos sentido a que cualquier cláusula escalonada –así sea producto de la buena fe y de sujetos relativamente iguales– sea ineficaz y que el legislador crea siempre que son de mala fe.

De los honorables Congresistas,


ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de agosto del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 96, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por la honorable Senadora *Rosmery Martínez*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 96 de 2017 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 1564 de 2012*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora de la República *Rosmery Martínez Rosales*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

⁵ Salcedo, Cristhian (2015). Hacia una protección merecida: la eficacia de las cláusulas escalonadas en el marco de un pacto arbitral en Colombia. Tomado de: <http://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/6187126/4+Salcedo.pdf/f65f91-6fa4-43aa-bac6-8a6c-de7cc1a4>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2017
SENADO**

por el cual se establecen valores mínimos a la fijación de la cuota alimentaria.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente Ley tiene por objeto establecer un valor mínimo en la fijación de las cuotas alimentarias a favor de los menores, teniendo en cuenta la presunción del salario mínimo contenida en el artículo 129 de la Ley 1098 de 2006.

Artículo 2°. *Valor mínimo.* Modifíquese el artículo 129 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 129. *Alimentos.* En el auto que corre traslado de la demanda o del informe del Defensor de Familia, el juez fijará cuota provisional de alimentos, siempre que haya prueba del vínculo que origina la obligación alimentaria. Si no tiene la prueba sobre la solvencia económica del alimentante, el juez podrá establecerlo tomando en cuenta su patrimonio, posición social, costumbres y en general todos los antecedentes y circunstancias que sirvan para evaluar su capacidad económica. En todo caso se presumirá que devenga al menos el salario mínimo legal.

Cuando se fije cuota de alimentos a favor de un menor de edad debe hacerse por no menos de la tercera parte de un salario mínimo mensual legal vigente. Salvo, en las siguientes situaciones:

a) Cuando el alimentante esté desempleado.

b) Cuando el alimentante demuestre que por su condición económica, física o mental se encuentre en una situación de debilidad manifiesta de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución.

c) Cuando el alimentante pruebe que carece de los medios para pagar el monto mínimo establecido en el presente artículo.

En los casos mencionados, el juez podrá rebajar el monto mínimo establecido de manera prudencial, estudiando las condiciones fácticas propias de cada caso, teniendo en cuenta la capacidad económica del alimentante y las necesidades del alimentario.

La sentencia podrá disponer que los alimentos se paguen y aseguren mediante la constitución de un capital cuya renta los satisfaga. En tal caso, si el obligado no cumple la orden dentro de los diez días hábiles siguientes, el juez procederá en la forma indicada en el inciso siguiente.

El juez deberá adoptar las medidas necesarias para que el obligado cumpla lo dispuesto en el auto que fije la cuota provisional de alimentos, en la conciliación o en la sentencia que los señale. Con dicho fin decretará embargo, secuestro, avalúo y remate de los bienes o derechos de aquel, los cuales se practicarán con sujeción a las reglas del proceso ejecutivo.

El embargo se levantará si el obligado paga las cuotas atrasadas y presta caución que garantice el pago de las cuotas correspondientes a los dos años siguientes.

Cuando se trate de arreglo privado o de conciliación extrajudicial, con la copia de aquel o del acta de la diligencia el interesado podrá adelantar proceso ejecutivo ante el juez de familia para el cobro de las cuotas vencidas y las que en lo sucesivo se causen.

Cuando se tenga información de que el obligado a suministrar alimentos ha incurrido en mora de pagar la cuota alimentaria por más de un mes, el juez que conozca o haya conocido del proceso de alimentos o el que adelante el ejecutivo dará aviso al Departamento Administrativo de Seguridad ordenando impedirle la salida del país hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación alimentaria y será reportado a las centrales de riesgo.

La cuota alimentaria fijada en providencia judicial, en audiencia de conciliación o en acuerdo privado se entenderá reajustada a partir del 1° de enero siguiente y anualmente en la misma fecha, en porcentaje igual al índice de precios al consumidor, sin perjuicio de que el juez, o las partes de común acuerdo, establezcan otra fórmula de reajuste periódico.

Con todo, cuando haya variado la capacidad económica del alimentante o las necesidades del alimentario, las partes de común acuerdo podrán modificar la cuota alimentaria, y cualquiera de ellas podrá pedirle al juez su modificación. En este último caso el interesado deberá aportar con la demanda por lo menos una copia informal de la providencia, del acta de conciliación o del acuerdo privado en que haya sido señalada.

Mientras el deudor no cumpla o se allane a cumplir la obligación alimentaria que tenga respecto del niño, niña o adolescente, no será escuchado en la reclamación de su custodia y cuidado personal ni en ejercicio de otros derechos sobre él o ella.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará también al ofrecimiento de alimentos a niños, niñas o adolescentes.

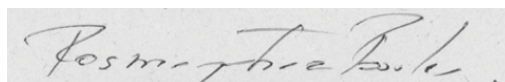
El incumplimiento de la obligación alimentaria genera responsabilidad penal.

Artículo 3°. *Políticas de prevención.* El Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo adoptarán las medidas internas que consideren necesarias y pertinentes para desplegar campañas a lo largo del territorio nacional sobre la responsabilidad parental y la prevención del embarazo no deseado.

Parágrafo. Las campañas de prevención del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo serán priorizadas en las zonas rurales y urbanas donde se presenten los mayores índices de embarazo no deseado y maltrato intrafamiliar.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las demás normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,


ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES
SENADORA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley busca de manera concreta establecer un mínimo valor pecuniario en la fijación de cuotas alimentarias a favor de menores de dieciocho años de edad. Esto en virtud de los derechos de los menores de edad, teniendo en cuenta el principio del interés superior del menor y el mínimo

vital. A continuación se partirá la presente exposición refiriéndonos al primero de estos.

El interés superior del menor

El artículo 44 de la Constitución Política de Colombia consagra los derechos fundamentales especiales de los menores de edad, niños, niñas y adolescentes. En su inciso 3 se encuentra la cláusula que defiende el interés superior del menor y la prevalencia de los derechos de este frente a otros. Esto ha devenido en una amplia creación de jurisprudencia por parte la Corte Constitucional.

La Corte, históricamente, siempre ha traído a colación las garantías de los menores en el derecho internacional. Esta propone que el interés superior del menor fue “(...) consagrado por primera vez en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre derechos del niño, y posteriormente reproducido en otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2º), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 23 y 24) y la Convención Sobre Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (...)”¹.

En esta línea de ideas, encontramos en primer lugar la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual dispone en su inciso 1 del artículo 3º que “*en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño*”, mientras que en el inciso 2º del mismo artículo establece que “*los Estados partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas*”².

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone en el inciso 1º del artículo 24 que “*todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado*”³. Así mismo, el Principio 2º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño establece que “*el niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la*

consideración fundamental a la que se atenderá será el interés superior del niño”⁴.

En América, la protección de los derechos de los niños ha sido desarrollada y analizada por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Mediante la Opinión Consultiva número OC-17/2002 del 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre “*la interpretación de los artículos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el fin de determinar si las medidas especiales establecidas en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituyen “límites al arbitrio o a la discrecionalidad de los Estados” en relación con niños, y asimismo solicitó la formulación de criterios generales válidos sobre la materia dentro del marco de la Convención Americana*”⁵.

De acuerdo con los parámetros internacionales mencionados, los Estados deben adoptar conductas orientadas a la protección de la niñez. Asimismo, se deben crear instituciones que se encarguen de velar porque dicha misión se cumpla. En esta medida, al Gobierno colombiano, en concordancia con los tratados internacionales que ha ratificado, adoptar las acciones pertinentes para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

De esta manera, es evidente que los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes gozan de una especial protección tanto en el derecho internacional como en el derecho doméstico colombiano. Lo anterior, debido a

“*La situación de indefensión, vulnerabilidad y debilidad de esta población y la necesidad de garantizar un derecho armónico e integral de la misma. Los niños, en virtud de su falta de madurez física y mental –que les hace especialmente vulnerables e indefensos frente a todo tipo de riesgos–, necesitan protección y cuidados especiales, tanto en términos materiales, psicológicos y afectivos, como en términos jurídicos, para garantizar su desarrollo armónico e integral y proveer las condiciones que necesitan para convertirse en miembros autónomos de la sociedad. Atendiendo esta norma básica contenida en el Preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia exige la obligación de prodigar una especial protección a aquellos grupos sociales cuya debilidad sea manifiesta, destacándose entre estos grupos la especial protección de los niños, la cual es prevalente inclusive en relación con los demás grupos sociales*”⁶.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha venido definiendo el interés superior del menor de la siguiente manera:

“*(...) se trata de un principio de naturaleza constitucional que reconoce a los menores con una caracterización jurídica específica fundada en sus derechos prevalentes y en darles un trato equivalente*

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-796 de 2004. M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

² Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Tomado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/28143.pdf>

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

⁴ Declaración de los Derechos del Niño. Tomado de: <http://www.humanium.org/es/declaracion-de-los-derechos-del-nino-texto-completo/>.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-260 de 2012. M. P.: Humberto Antonio Sierra Cosío.

⁶ *Ibidem*.

a esa prelación, en cuya virtud se los proteja de manera especial, se los defienda ante abusos y se les garantice el desarrollo normal y sano por los aspectos físico, psicológico, intelectual y moral, no menos que la correcta evolución de su personalidad. En consecuencia, las actuaciones de los particulares y funcionarios públicos, cuando estén involucrados menores de edad, deben ser orientadas siempre por el interés superior del menor. La incorporación de este principio en el orden constitucional (...) no solo configura un énfasis materializado para garantizar su eficacia, sino también como parte de la estructura del sistema normativo, pues se incluye con un precepto 'en el punto más alto de la escala axiológica contenida en el texto constitucional' que guía la interpretación y definición de otros derechos"⁷.

De la misma manera, el actual Código de la Infancia y la Adolescencia en su artículo 8° señala que

*"Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes"*⁸.

De acuerdo con todo lo anterior, el interés superior del menor, tal como se encuentra establecido en el ámbito internacional y en el ordenamiento interno, debe guiar cualquier decisión que afecte a los niños, niñas y adolescentes, con miras a garantizar su desarrollo armónico e integral. En efecto, sobre la aplicación del principio en mención, la Corte ha establecido que no se trata de una figura jurídica abstracta, sino que, por el contrario, encuentra sus raíces en la sociedad y en las necesidades de los ciudadanos. En palabras del Tribunal:

*"El interés superior del menor no constituye un ente abstracto, desprovisto con la realidad concreta, sobre el cual se puedan formular reglas generales de aplicación mecánica. Al contrario: el contenido de dicho interés, que es de naturaleza real y relacional, solo se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que en tanto sujeto digno, debe ser atendido por la familia, la sociedad y el Estado con todo el cuidado que requiere su situación personal"*⁹.

En esta misma línea de ideas, la Corte sostuvo que

"El interés superior del menor no constituye una cláusula vacía susceptible de amparar cualquier decisión. Por el contrario, para que una determinada decisión pueda justificarse en nombre del mencionado principio, es necesario que se reúnan, al menos, cuatro condiciones básicas: 1) en primer lugar, el interés del menor en cuya defensa se actúa debe ser real, es decir, debe hacer relación a sus particulares necesidades y a sus especiales aptitudes físicas y psicológicas; 2) en

*segundo término, debe ser independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres o de los funcionarios públicos encargados de protegerlo; 3) en tercer lugar, se trata de un concepto relacional, pues la garantía de su protección se predica frente a la existencia de interés en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de este principio; 4) por último, debe demostrarse que dicho interés tiende a lograr un beneficio jurídico supremo consistente en el pleno y armónico desarrollo de la personalidad del menor"*¹⁰.

Adicionalmente, se ha establecido que este principio ha permitido que el estatus del menor se eleve. Se ha pronunciado la Corporación diciendo que *"(...) en el pasado, el menor era considerado 'menos que los demás' y, por consiguiente, su intervención y participación, en la vida jurídica (...) y en la gran mayoría de situaciones que lo afectaban, prácticamente era inexistente o muy reducida"*¹¹. En el mismo sentido, se ha establecido que las propiedades de este principio son su carácter real, su independencia del criterio arbitrario de los demás, la garantía del interés jurídico supremo y su relacionalidad, que haya una ponderación de derechos. En palabras del Tribunal:

*"La más especializada doctrina coincide en señalar que el interés superior del menor se caracteriza por ser: (1) real, en cuanto se relaciona con las particulares necesidades del menor y con sus especiales aptitudes físicas y psicológicas; (2) independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres, en tanto se trata de intereses jurídicamente autónomos; (3) un concepto relacional, pues la garantía de su protección se predica frente a la existencia de intereses en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de los derechos del menor; (4) la garantía de un interés jurídico supremo consistente en el desarrollo integral y sano de la personalidad del menor"*¹².

En relación con lo anterior, la Corte Constitucional ha esbozado conceptos para hacer la ponderación a la cual hace referencia el numeral tercero anterior. Para determinar este balance de derechos deben revisarse los criterios jurídicos relevantes y una cuidadosa ponderación de las circunstancias fácticas que rodean al menor involucrado que consisten en

*1) La garantía del desarrollo integral del menor; (2) la preservación de las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del menor; (3) la protección del menor frente a riesgos prohibidos; (4) el equilibrio con los derechos de los parientes biológicos sobre la base de la prevalencia de los derechos del menor; (5) la necesidad de evitar cambios desfavorables en las condiciones presentes del niño involucrado; y (6) la necesidad de tener en cuenta las opiniones expresadas por el menor respecto del asunto a decidir"*¹³.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-324 de 2004. M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ Código de la Infancia y la Adolescencia. Tomado de: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Visi%C3%B3n%20Mundial_Codigo%20de%20Infancia%202011\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Visi%C3%B3n%20Mundial_Codigo%20de%20Infancia%202011(1).pdf).

⁹ Corte Constitucional. Sentencias T-503 de 2003 y T-397 de 2004. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa. En Sentencia T-302 de 2011. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-587 de 1997. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-408 de 1995. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹² *Ibidem*.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-292 de 2004. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha fijado de forma clara los criterios jurídicos generales para determinar el interés superior del menor y materializar el carácter prevalente de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, en cada caso concreto el juez debe hacer una valoración de los criterios anteriormente señalados.

En aquellos casos en los que el equilibrio entre los derechos del niño y los de sus parientes se quiebre, la solución que plantea la Corte Constitucional se inclina hacia la protección de los menores. En palabras de la Corte, “La solución deberá ser la que mejor satisfaga el interés superior del menor (...)”¹⁴.

Así pues, en este entendido, el concepto es una garantía para los derechos fundamentales generales y especiales que tienen los menores de edad. Los derechos enumerados en el artículo 44 más todos los otros derechos fundamentales numerados, innominados y que se encuentren dentro del bloque de constitucionalidad en sentido estricto son susceptibles de una ponderación en contra de los derechos de otros. De ahí surge el carácter relacional del interés superior del menor. Uno de los criterios planteados para estructurar la ponderación es la garantía del desarrollo integral del menor y el crecimiento armónico en aspectos físico, psicológico, afectivo, intelectual y ético.

La Corte también ha propuesto otro importante criterio que es el equilibrio entre los derechos de los niños y los de sus parientes sobre la base de la prevalencia de los derechos del menor:

“Este criterio supone que el interés superior y prevalente del menor es un concepto relacional, que se predica de situaciones en las cuales se deben armonizar los derechos e intereses de un menor con los de otras personas, particularmente los derechos de los padres biológicos o los de crianza. Ello significa que los derechos del menor no son absolutos o excluyentes”¹⁵.

Ahora, la cláusula que contiene el artículo 44 hace creer que siempre en cualquier ocasión el interés del menor ha de prevalecer. Sin embargo, como hace mención la Corte, siempre ha de haber una ponderación y, por ende, se puede afirmar que no se trata de un derecho absoluto.

El mínimo vital

Otro concepto sobre el cual recae esta ley es el concepto de mínimo vital. Es menester estudiarlo como lo ha entendido la Corte Constitucional, en la medida en que esta institución ha sido la que más ha desarrollado doctrina sobre el tema. Así, para la Corte Constitucional,

“Es un derecho fundamental derivado de los principios de Estado social de derecho, dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta, dado el carácter de derechos

directa e inmediatamente aplicables de los citados derechos”¹⁶.

Partiendo de esta definición, la Corte consideró que este debe ser analizado desde la perspectiva de la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. De esta manera, el Tribunal expresó que

“El concepto de mínimo vital, de acuerdo con la jurisprudencia, debe ser evaluado desde un punto de vista desde (sic) la satisfacción de las necesidades mínimas del individuo, por lo cual es necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, haciendo una valoración que se encamine más hacia lo cualitativo que a lo cuantitativo, verificándose que quien alega su vulneración tenga las posibilidades de disfrutar de la satisfacción de necesidades como la alimentación, el vestuario, la salud, la educación, la vivienda y la recreación, como mecanismos para hacer realidad su derecho a la dignidad humana”¹⁷.

La Corte Constitucional afirmó frente a la fijación del monto de la cuota alimentaria que

“El Estado, sea al momento de imponer las cuotas o cuando avala los acuerdos entre particulares, tiene la obligación de asegurar que las cuotas alimentarias cumplan su propósito –satisfacer necesidades congruas o necesarias– y que sean equitativas para los acreedores de las mismas. Ello implica que no es posible realizar una distribución que conduzca al desconocimiento de los derechos de otros acreedores –por ejemplo, otros hermanos– o a una reducción de los recursos que se pueden dirigir a otro núcleo familiar que impida su sustento. El juez, o la autoridad competente, tiene la obligación de prever esta situación e impedir que se presente”¹⁸.

Adicionalmente, la Corte ha sido enfática en proteger especialmente el derecho al mínimo vital del menor:

“(...) el padre es exclusivamente el titular del derecho al mínimo vital carece de sustento a la luz del texto y la doctrina constitucionales: el artículo 44 de la Carta obliga a los progenitores a asistir y proteger al niño y otorga prevalencia a sus derechos sobre los derechos de los demás. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que el derecho al mínimo vital asegura la subsistencia digna del trabajador y su familia. Cuando la familia, empero, está disuelta, las obligaciones para con los hijos no se extinguen”¹⁹.

De esta manera se entiende que la Corte busca proteger el mínimo vital del menor utilizando el argumento antes expuesto del interés superior. Aun así, cabe resaltar que el mínimo vital es un derecho de todos, y los derechos de los menores no son absolutos,

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-580 A de 2011. M. P.: Mauricio González Cuervo.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-497 de 2005. M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

¹⁶ Sentencias de la Corte Constitucional T-005 de 1995 (M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz), T-015 de 1995 (M. P.: Hernando Herrera Vergara), T-144 de 1995 (M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz), T-198 de 1995 (M. P.: Alejandro Martínez Caballero), T-500 de 1996 (M. P.: Antonio Barrera Carbonell), T-284 de 1998 (M. P.: Fabio Morón), SU-062 de 1999 (M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa). (La jurisprudencia cambió de formato de citación).

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-581A de 2011. Véase también T-338 de 2001, T-152 de 2010 y T-458 de 1997.

¹⁸ Sentencia T-823 de 2009. Véase también T-492 de 2003.

¹⁹ T-440 de 2002. M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

pero para dilucidar esta disyuntiva es pertinente hablar de la materia en concreto.

Las cuotas alimentarias

El Código Civil actual, la ley de infancia y adolescencia y El Código del Menor prevén, entre otras disposiciones, el derecho de alimentos de los menores de edad. Así, cuando la Constitución Política expresa que son derechos fundamentales de los menores “*la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión*”, es menester tener en cuenta que estos se materializan en otras garantías, en especial con los alimentos. En ese sentido, tomando como fundamentado la prevalencia de los menores, el derecho de alimentos es, como regla general, absoluto para estos.

En este orden de ideas, la Corte se ha pronunciado diciendo que

*“Desde la perspectiva de la nueva Constitución, figuras tradicionales consagradas en la legislación civil preconstitucional pueden ser entendidas actualmente bajo la perspectiva de medidas de protección de los menores mediante las cuales se garantiza el carácter prevaleciente de sus derechos fundamentales tales como los alimentos, las guardas, las incapacidades y las nulidades, pero las medidas de protección también pueden ser de índole penal o laboral”*²⁰.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que esta medida alimentaria parte del interés superior del niño, niña o adolescente. Además, es menester tener en cuenta que se diferencia del delito de inasistencia alimentaria. En el Código Penal actual, el artículo 233 (en concordancia con los artículos 234 y 235) consagra esta conducta punible en el título de delitos contra la familia. El propósito de este tipo penal es, por una parte, fomentar el cumplimiento de la prestación de alimentos y, por otra, sancionar a quien sin justa causa se sustraiga de la misma. Sin embargo, la amenaza de una sanción de índole penal no siempre es suficiente para convencer a una determinada persona de cumplir con la obligación alimentaria. Esto conllevaría que si bien el fin de prevención especial de la pena (desincentivar al sujeto activo de un delito a reincidir en su conducta) no se cumple, al menos el fin de prevención general (desincentivar a la sociedad de cometer conductas punibles) sí se está materializando.

La valoración del interés superior del menor y el mínimo vital

Lo que la normativa armonizada con la Constitución debe reflejar es una garantía material del mínimo vital de los menores de 18 años de edad por medio de la fijación de cuotas alimentarias. La forma de hacer esto es garantizando que a los padres del menor se les asigne una cuota cuando estos han debido su obligación, por más de que estos no cuenten con los recursos presentes y actuales para cumplirla por medio de la normativa planteada.

La Corte ha manifestado la obligación de los padres de la siguiente manera: “*El interés superior del niño desarrolla un papel de suma trascendencia,*

*puesto que está llamado a orientar los derechos y responsabilidades de los padres en la crianza y educación del hijo y el deber del Estado de garantizarlos y apoyarlos”*²¹. Con base en esto, es deber de los padres garantizar que sus hijos ejerzan sus derechos a la educación, salud, recreación y demás. Esto requiere en la mayoría de los casos una suma de dinero para poder pagar estos costos necesarios para la formación integral de los niños, niñas y adolescentes.

Se ha mencionado antes que los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los demás y se debe garantizar un equilibrio frente a sus padres teniendo en cuenta la ponderación mencionada. Pero también se ha de recordar que existe un límite a la prevalencia de derechos como ha mencionado la Corte reiteradamente. En el caso en concreto consideramos que ese límite tiene dos vertientes, una subjetiva y una objetiva.

La primera es el límite objetivo, el derecho a un mínimo vital. Este derecho es especialmente relevante para los niños, niñas y adolescentes ya que, como se mencionó, son sujetos de especial protección constitucional. De igual manera, esto es relevante para el resto de la población, ya que garantiza el derecho inalienable a la vida. Cuando se pondera el mínimo de un padre a un hijo se tiene que preferir a este. Pero existe otro límite, el subjetivo. Nos referimos al sujeto frente al cual se pondera este mínimo vital. Es entonces cuando se ha de tener en cuenta al otro, cuando sea, por ejemplo, un sujeto de especial protección constitucional. Pero este límite no se ha de aplicar cuando sea simplemente un padre o madre que no tiene el dinero para pagar la cuota alimentaria. La cuota ha de fijarse de cualquier manera, garantizando el pago de ese mínimo así sea en el futuro.

DERECHO COMPARADO SOBRE LA FIJACIÓN DE VALORES MÍNIMOS DE LAS CUOTAS ALIMENTARIAS

A continuación se analizará la forma en que se encuentran reguladas las cuotas alimentarias en cuatro países latinoamericanos. Particularmente, se estudiarán los elementos que se tienen en cuenta para fijarlas y si se encuentra establecido un monto mínimo de las mismas.

- Chile

En concordancia con el artículo 323 del Código Civil chileno, los alimentos deben habilitar al alimentado para subsistir “*modestamente de un modo correspondiente a su posición social*”. En ese sentido, el alimentante debe cubrir el sustento, habitación, vestido, salud, movilización, enseñanza básica y media y el aprendizaje de alguna profesión u oficio.

En todos los casos, se presume que el alimentante tiene los medios para cumplir con sus obligaciones alimentarias (artículo 3° de la Ley 14908). Sin embargo, esta presunción es simplemente legal, por lo que el demandado puede probar que carece de estos medios. Además, es importante anotar que la pensión alimenticia no puede exceder del 50% del total de las rentas que percibe el alimentante.

De acuerdo con el artículo 329 del Código Civil, en la tasación de los alimentos se deben tomar siempre en consideración las facultades del deudor y sus

²⁰ Cfr. Sentencia C-994 de 2004. Corte Constitucional. Sentencia C-664 de 2006. M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2003. M. P.: Clara Inés Vargas Hernández.

circunstancias domésticas (el número de personas que viven a sus expensas). En ese sentido, la obligación de pagar alimentos no puede conducir al alimentante a una condición de indigencia o necesidad.

En lo referente al monto de la pensión alimenticia, de acuerdo con el artículo 3º de la Ley 14908 (sobre el abandono de familia y pago de pensiones alimenticias), siempre se presume que el alimentante tiene los medios para otorgar los alimentos cuando el menor los solicite.

“En virtud de esa presunción, el monto mínimo de la pensión alimenticia que se decreta a favor de un menor alimentario no podrá ser inferior al cuarenta por ciento del ingreso mínimo remuneracional (...). Tratándose de dos o más menores, dicho monto no podrá ser inferior al 30% por cada uno de ellos. Si el alimentante justificare ante el tribunal que carece de los medios para pagar el monto mínimo establecido en el inciso anterior, el juez podrá rebajarlo prudencialmente.

Cuando los alimentos decretados no fueren pagados o no fueren suficientes para solventar las necesidades del hijo, el alimentario podrá demandar a los abuelos, de conformidad con lo que establece el artículo 232 del Código Civil” (negrilla fuera del texto).

De acuerdo con lo anterior, es evidente que en la legislación chilena existe un valor mínimo establecido para la fijación de la cuota alimentaria de los menores de edad, el cual permite garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

- Venezuela

En concordancia con el artículo 76 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *“Tanto el padre y la madre tienen el deber compartido e irrenunciable de criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos o hijas, y estos tienen el deber de asistirlos o asistirlos cuando aquél o aquella no puedan hacerlo por sí mismos o por sí mismas (...).”*

Ello es reafirmado por el artículo 366 de la ley de protección de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con el cual *“La obligación alimentaria es un efecto de la filiación legal o judicialmente establecida, que corresponde al padre y a la madre respecto a sus hijos que no hayan alcanzado la mayoría de edad”*. Además, el artículo 365 de la misma norma establece que *“La obligación de manutención comprende todo lo relativo al sustento, vestido, habitación, educación, cultura, asistencia y atención médica, medicinas, recreación y deportes, requeridos por el niño, niña y adolescente”*.

De acuerdo con los preceptos normativos señalados, se puede afirmar que la obligación de manutención por parte del padre que no vive con el menor corresponde a su parte cuota de responsabilidad que tiene sobre el niño. Es decir, existe una responsabilidad compartida para garantizar el desarrollo integral de los hijos, que recae sobre sus padres. Por otra parte, en la legislación venezolana no hay un monto mínimo del valor de la cuota alimentaria, sino que el juez decide en cada caso. Además, el Código Civil le brinda la opción al alimentante de decidir si desea pagar en dinero o en especie.

- Uruguay

El Código Civil uruguayo aborda dentro de la obligación alimentaria la vivienda, la comida, el vestido, el calzado, las medicinas, los salarios de los

médicos y asistentes y la educación. El Código de la Niñez y la Adolescencia (artículos del 48 al 64) dispone que los alimentos pueden pagarse en dinero o en especie, servidos de manera periódica y anticipada. Además, incluyen los gastos de atención de la madre durante embarazo (desde la concepción hasta el parto).

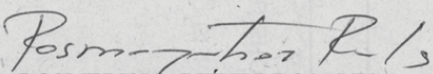
Si bien no hay un monto fijado de la cuota alimenticia, los jueces la determinan a través de porcentajes que son retenidos de los haberes del obligado. Dichos porcentajes se establecen dependiendo de las edades de los hijos, aumentando a medida que el menor crece. Sin embargo, existe un máximo legal que corresponde al 50% de los haberes.

En ese sentido, el juez determinará en cada caso concreto cuál será el valor de la cuota alimentaria que les corresponde a los hijos menores. Así, los beneficiarios de las cuotas son los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (o hasta los 21 años siempre que no tengan medios de vida propios y suficientes para su digna sustentación).

CONCLUSIÓN

De esta manera, el texto que se propone integrar al artículo 129 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, armoniza los conceptos expuestos anteriormente tomando la Constitución Política y los principios constitucionales como guía. El texto legal obliga a que se fije una cuota alimentaria mínima de la mitad de un salario mínimo legal mensual vigente cuando a quien se le deba alimentos sea un menor de edad. Por consiguiente, se satisface el mínimo vital sin vulnerar en exceso al mínimo de otros y de igual manera se vela por el interés superior del menor.

De los honorables Congresistas,



ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES
SENADORA DE LA REPÚBLICA

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de agosto del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 97, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por la honorable Senadora *Rosmery Martínez*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 97 de 2017 Senado, por el cual se establecen valores mínimos a la fijación de la cuota alimentaria, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Rosmery Martínez Rosales*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley

es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envié copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PARTE DISPOSITIVA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2017
SENADO**

por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es consultar al pueblo colombiano sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para modificar parcialmente la Constitución Política a partir de los principios de competencia, duración, e integración desarrollados en la presente ley para efectuar una reforma integral y estructural de la Rama Judicial y Administración de Justicia consagrada en el Título VIII de la Constitución Política, así como las demás disposiciones constitucionales que no hagan parte de este título pero que en todo caso guardan una relación estricta y necesaria con la Administración de Justicia.

Artículo 2°. *Principio de competencia.* La Asamblea Nacional Constituyente podrá reformar la Constitución Política exclusivamente en las materias relacionadas con la estructura y administración de la Rama Judicial y Administración de Justicia, así:

1. Título VIII –De la Rama Judicial– de la Constitución Política de 1991.

2. Título X –De los Organismos de Control– de la Constitución Política de 1991.

3. Juzgamiento de los Magistrados de la Corte Constitucional, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Consejo de Estado, Miembros del Consejo Superior de la Judicatura y Fiscal General de la Nación.

4. Funciones electorales de las altas cortes.

5. Disposiciones constitucionales que, de no encontrarse en dicho título, guarden relación estricta y necesaria con la Administración de Justicia.

6. Disposiciones constitucionales que, como estricta consecuencia de las reformas realizadas en las materias relacionadas en los numerales anteriores, sean necesarias para mantener la integridad y coherencia de la Constitución Política y que, en todo caso, estén relacionadas con la Administración de Justicia.

Parágrafo. El reglamento interno que adopte la Asamblea Nacional Constituyente para su funcionamiento deberá respetar estrictamente el ámbito de competencia previsto en el presente artículo.

Artículo 3°. *Término.* La Asamblea Nacional Constituyente será instalada dentro del término máximo de dos (2) meses después de la fecha en que se declaren elegidos sus integrantes por el Consejo Nacional Electoral. Podrá sesionar y adoptar decisiones durante el término máximo de tres (3) meses contado a partir de su instalación.

La Asamblea Nacional Constituyente no podrá por ningún motivo extender el término de su funcionamiento, y cualquier decisión que adopte con posterioridad a este término será nula de pleno derecho y carecerá de toda validez, sin perjuicio de la responsabilidad que por ello le corresponda a sus miembros.

Artículo 4°. *Composición.* La Asamblea Nacional Constituyente será elegida popularmente mediante sufragio libre, universal, directo y secreto. Estará integrada por 30 delegatarios que deberán ser elegidos en circunscripción nacional, así:

1. El 70% de los delegatarios serán elegidos de listas presentadas por:

a) Partidos políticos o movimientos políticos con personería jurídica;

b) Por grupos significativos de ciudadanos de conformidad con la normativa vigente para la presentación de listas al Senado de la República.

2. El 30% de los delegatarios serán elegidos de listas presentadas por las Universidades Públicas o Privadas con programas de Derecho acreditados en alta calidad.

La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación para la consulta sobre la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente deberá ser diseñado de tal forma que los electores puedan votar por las listas presentadas por los partidos políticos o movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos y, separadamente, por las listas presentadas por las Universidades.

Las listas serán cerradas y deberán ser conformadas sucesivamente por un hombre y una mujer.

Para asegurar la representación proporcional se empleará el sistema de cociente electoral. El cociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente.

Los delegatarios no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la Asamblea Nacional Constituyente, por los candidatos no elegidos que le

sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

La financiación será exclusivamente pública. El Gobierno nacional reglamentará el acceso a medios de comunicación. Se sancionará toda infracción a las normas de financiación de campañas electorales de acuerdo a la normativa vigente.

Artículo 5°. *Requisitos.* Para ser elegido delegatario a la Asamblea Nacional Constituyente se requiere:

(i) Ser colombiano por nacimiento y ciudadano en ejercicio.

(ii) Ser mayor de 25 años.

(iii) No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

(iv) No tener vigente sanción fiscal o disciplinaria alguna.

Artículo 6°. *Régimen de los Delegatarios.* Los delegatarios serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo y tendrán el mismo régimen de asignaciones de los congresistas además del apoyo logístico y de personal que les asignará el Gobierno nacional.

Los delegatarios tendrán la obligación de poner en conocimiento de la corporación cualquier interés directo que puedan tener en alguna decisión que les afecte de alguna manera a ellos, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho. En consecuencia, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas, impedimento que será decidido por el pleno de la Corporación.

Artículo 7°. *Facultades de la Asamblea.* La Asamblea Nacional Constituyente se reunirá por derecho propio, y tendrá su sede en la capital de la República. La Asamblea se dará su propio reglamento.

La Asamblea podrá citar a cualquier funcionario público para obtener la información que considere oportuna, y podrá invitar a cualquier ciudadano o institución privada para escuchar su opinión, cuando así lo estime conveniente.

Parágrafo. La Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los Tribunales Administrativos deberán rendir a la Asamblea Nacional Constituyente dentro de los ocho (8) días siguientes a su instalación, un informe en donde indiquen su posición acerca del estado actual de la Rama y de la gestión judicial en el país o su distrito judicial, así como su informe de gestión en los últimos diez (10) años.

Artículo 8°. *Pregunta.* De conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1757 de 2015, las siguientes serán las preguntas que serán sometidas a consideración del pueblo colombiano para que, en desarrollo de lo previsto en el artículo 376 de la Constitución Política, decida si aprueba la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de la que trata la presente ley:

1. *¿Aprueba usted la convocatoria una Asamblea Nacional Constituyente conformada por 30 delegatarios que sesionará por tres (3) meses en la*

ciudad de Bogotá, D. C., para reformar parcialmente la Constitución Política de Colombia exclusivamente en las materias relacionadas con la Reforma de la Rama Judicial y Administración de Justicia? SÍ_NO_

2. *¿Aprueba usted que la Asamblea Nacional Constituyente reforme la Constitución Política exclusivamente en las materias relacionadas con la Reforma de la Rama Judicial y Administración de Justicia, de conformidad con el siguiente temario?*

a) *Título VIII –De la Rama Judicial–*

de la Constitución Política de 1991. SÍ_NO_

b) *Título X –De los Organismos de Control– de la Constitución Política de 1991.*

SÍ_NO_

c) *Juzgamiento de los Magistrados de la Corte Constitucional, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Consejo de Estado, Miembros del Consejo Superior de la Judicatura y Fiscal General de la Nación. SÍ_NO_*

d) *Funciones electorales de las altas cortes. SÍ_NO_*

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.



VIVIANE MORALES HOYOS

Senadora de la República

Partido Liberal Colombiano

PARTE MOTIVA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“Por la restauración moral de la República, pueblo: ¡a la carga!”,

Jorge Eliécer Gaitán.

Así como en otros tiempos la amenaza de los violentos afectó gravemente la permanencia de las instituciones y la confianza de los ciudadanos en la justicia, hoy la amenaza de los corruptos pone en entredicho las instituciones más preciadas del Estado de Derecho.

La Constitución de 1991 fracasó en el diseño de la Rama Judicial, como lo atestiguan los más de 46 proyectos que han perseguido su reforma a lo largo de estos 26 años. Las funciones electorales de las cortes, el sistema de cooptación, los controles cruzados y el fetichismo judicial se sumaron para permitir que en la Rama anidaran prácticas corruptas que han sido denunciadas en los últimos días y que llegan hasta lo más alto de la Rama, lo que nos exige sin más dilaciones encarar el tema de la reforma a la Rama Judicial y a la Administración de Justicia.

A esto se ha sumado la incapacidad de los Gobiernos, durante más de 25 años, de liderar una reforma estructural que valga la pena. La última de ellas, la tan aclamada reforma de equilibrio de poderes, se convirtió en ejemplo de la máxima que di Lampedusa narrara en El Gatopardo: *“Si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie”*. Esta pésima reforma, en la que el Congreso se arriesgó a crear un Tribunal de Aforados que pusiera el freno,

fue blanco de las críticas del entonces Fiscal General de la Nación y del otrora Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Magistrado Leonidas Bustos, que reprochaban en aquella figura la audacia del Congreso en la que denominaron como la “segunda toma del Palacio de Justicia”, en una comparación que a la luz de la realidad de hoy se ve perversa. Sólo con la peligrosa introducción de la inviolabilidad de los Magistrados la reforma encontró su luz, y tras ser promulgada la Corte Constitucional estimó que el Congreso no tenía posibilidad alguna de realizar este tipo de reformas.

Frente a esta realidad, no se puede justificar más la incapacidad del Gobierno, la cobardía del Congreso y la testarudez de los Magistrados. El país no aguanta más las ingeniosas alternativas para vencer el flagelo, que no son más que paños de agua tibia para un problema estructural de las instituciones. La sociedad ha dicho basta, en las más diversas formas, a la corrupción que carcome la Rama Judicial. No obstante, el profundo desprestigio y el doloroso desconcierto que nos han dejado años de ineficiencia y corrupción en algunos sectores de la administración de justicia no han encontrado aún el canal adecuado para expresar su indignación, por lo cual es nuestra responsabilidad crearlo. Con un Congreso reducido en su facultad constituyente, despejar el camino para que sea el Soberano el que pueda dar solución a este problema histórico de nuestra Nación es la única alternativa. Es hora de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la justicia.

Pocas veces concurren en el país sentimientos de tan honda indignación como el del pueblo cuando no hay justicia. Hoy como antes, la ciudadanía se presenta entera ante las instituciones para exigir de ellas ser escuchada, ser atendida en el clamor que les exige a sus dirigentes frenar en seco la destrucción de la República por las codiciosas manos de quienes se aprovechan de ella para mantener sus posiciones y privilegios.

1. Antecedentes

Nuestro país terminó la década de 1970 con el siguiente aforismo de un gran conductor del liberalismo como fue Alfonso López Michelsen: “*Institucionalización o catástrofe*”. Esta frase, con más vigencia que nunca, fue pronunciada en el marco de una de las discusiones constitucionales más agitadas de aquellos tiempos: La convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la justicia, en el año 1976.

Dos hechos anteceden esta iniciativa sobre la Asamblea Nacional Constituyente. En primer lugar, tras la primera fase de la violencia política del último siglo, la Junta Militar de Gobierno que ejercía la primera Magistratura tras el exilio del General Rojas Pinilla convocó el Plebiscito, que el 1 de diciembre de 1957 creó dos figuras de importancia central para las discusiones por venir en materia de justicia: la cooptación en la Corte Suprema de Justicia, corporación en la que los cargos debían distribuirse entre los partidos políticos en la misma proporción en que estuvieran representados en el Congreso, y, en segundo lugar, la posibilidad de adelantar reformas a la Constitución únicamente por el Congreso. En esta reforma, los Magistrados serían inamovibles salvo por destitución por causa legal o retiro por jubilación.

Esta reforma significó el ingreso de la figura de la cooptación como mecanismo de elección de los

Magistrados. A partir de este momento, con diferentes matices, el “yo te elijo, tú me eliges” se convirtió en la regla para la integración de las altas cortes, y si bien se excluyó la fórmula por la cual el Presidente y el Congreso intervenían en el nombramiento de los Magistrados, se comenzó a construir una “élite judicial” en la cual se hacía cada vez más difícil acceder a estos cargos sin contar con un Magistrado amigo.

El segundo antecedente de esta Asamblea Nacional Constituyente es la reforma que mediante Acto Legislativo 01 de 1968 realizó el Congreso de la República durante el Gobierno Liberal de Carlos Lleras Restrepo. En esta reforma constitucional, el Congreso creó, para las faltas disciplinarias de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, un Tribunal Disciplinario, que además dirimía los conflictos de competencias entre jurisdicciones. Frente al aforamiento, se mantenía en el Senado tanto para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia como para los Magistrados del Consejo de Estado. De igual forma, se creó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y se le asignó al Consejo de Estado la función de conocer las acciones de inconstitucionalidad contra los decretos del Ejecutivo.

No obstante, fueron muchas las tareas pendientes que quedaron de esa reforma, principalmente, la dificultad que presentaba el Congreso de la República para asumir dos necesarias discusiones de fondo: la administración de justicia y el régimen departamental y municipal. Por esto, al clausurar las entonces solemnes sesiones del Parlamento en el año 1975 se aventuró con la propuesta según la cual habría de reunirse una Asamblea Nacional Constituyente –que el ilustre liberal calificaría como “pequeña”– para tratar de manera definitiva el tema.

Hasta este momento de nuestra vida nacional se habían desarrollado ocho reformas a la Administración de Justicia (casi una por década) de las cuales solo tres se desarrollaron por vía de Asamblea Nacional Constituyente –1886, 1905 y 1910–. Las otras, desarrolladas por el Congreso, se concentraron en la modificación de la integración de las cortes –en particular del número de Magistrados–, en la elección y duración del periodo de los Magistrados y en las funciones de cada una de las cortes, en particular la acción por inconstitucionalidad. De estas reformas, tan solo una –la de 1968– había tocado el régimen de investigación y juzgamiento de los Magistrados, al crear un discreto Tribunal Disciplinario que asumiría la investigación en dicha materia contra los Magistrados. Las reformas habían sido hasta este momento herramientas de control del Gobierno sobre la elección de los miembros del Poder Judicial más que reformas realmente estructurales de la Rama. Por esto la necesidad planteada por López de adelantar la “Pequeña Constituyente”, corporación que asumiría dichas funciones constituyentes del Congreso para evitar un conflicto insalvable con las Cámaras Legislativas.

La propuesta fue redactada por una Comisión de Juristas bajo la dirección impecable del gran maestro liberal Darío Echandía. El proyecto se componía de cuatro artículos, que reformaban múltiples artículos de la Constitución Política. En ella, planteó como asuntos por discutir la paridad en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado, la posibilidad de que los

Magistrados reintegraran las corporaciones judiciales con miembros que no pertenecieran a los partidos políticos tradicionales, la cualificación del sistema de cooptación –para que la elección de los Magistrados se produjera con el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros–, a la vez que se creaba una ratificación por parte del Senado y la creación de una Corte Constitucional, entre otras propuestas. Resalta por su importancia la creación del Consejo Superior de la Magistratura, que habría de reemplazar el Tribunal Disciplinario, con facultades mucho más amplias al permitirle decidir sobre las faltas penales y disciplinarias de todos los Magistrados de la Rama Judicial, con jueces, el Procurador General de la Nación y los fiscales, así como vetar, en conciencia y por unanimidad la elección y nombramiento de magistrados de Tribunales, jueces y fiscales, por causas de inhabilidad o suspender en el cargo a dichos funcionarios. De igual forma, podría conocer de las faltas disciplinarias de los abogados.

Si bien la iniciativa no estuvo exenta de polémicas, la mayor parte de académicos y políticos compartían las preocupaciones del Gobierno nacional frente a la justicia. Otro histórico conductor del liberalismo, el Presidente Carlos Lleras Restrepo, consideraba que la justicia, además de acabar la paridad entre liberales y conservadores, debía tener **“un buen sistema de selección, la existencia y práctica honrada de la carrera judicial y la existencia de condiciones personales acordes con la dignidad del cargo”**¹, a la vez que el Ministro de Justicia, Alberto Santofimio, criticaba el sistema de cooptación.

Con este panorama la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente fue aprobada por las Cámaras Legislativas mediante Acto Legislativo 02 de 19 de diciembre de 1977, que convocó a la Asamblea Constitucional. No obstante el consenso nacional y la promulgación del Acto Legislativo, la Asamblea Constitucional no vio la luz, al ser declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 5 de mayo de 1978, M.P. José María Velasco Guerrero, argumentando que el Congreso no podía delegar el poder de reforma, en lo que significaría una primera limitación del poder constituyente derivado del Congreso por parte de la Corte Suprema de Justicia, que se pronunciaba sobre una materia de fondo del Acto Legislativo, y que le dio al artículo 218 de la Carta un carácter pétreo. El fallo fue objeto de múltiples críticas. El Presidente Carlos Lleras Restrepo sostuvo que la misma “no se sustentaba con argumentos válidos”, dado que en la Reforma Constitucional de 1968 el artículo 218 de la Constitución Nacional había sido objeto de reformas.

Quedó así frustrado ese proyecto de Asamblea Constituyente. Con posterioridad a su declaratoria de inexecutable, el Congreso de la República promulgó el Acto Legislativo 01 de 1979, que acogió algunas de las propuestas de la reforma de López Michelsen, pero creando otras figuras jurídicas que significarían la profundización de la crisis en la justicia. Entre ellas, la elección del Fiscal General de la Nación por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia; la conservación del sistema de cooptación, en el que la elección se haría en el seno de cada corporación judicial por listas

presentadas por el recién creado Consejo Superior de la Judicatura, que se limitaba a conocer de las fallas disciplinarias contra los Magistrados y demás funcionarios de la Rama, así como de los abogados.

Ya terminando el siglo XX, y con la justicia en continuo desprestigio, la última voz que en 1989 se alzó a favor de la Asamblea Constituyente limitada a los temas de justicia fue la del Expresidente Lleras Restrepo, que sostenía ya en aquella década de nuestra historia la necesidad de abrir un gran consulta popular sobre la conveniencia de convocar a una Constituyente: “Hay que hacer algo que facilite la reorganización del país, que vuelva a encuadernarlo”².

Por décadas, grandes líderes han planteado ingeniosas alternativas para vencer el flagelo, pero con frustración se han visto derrotados por la telaraña tejida en nuestro poder judicial y la incapacidad del Congreso. Es ahora nuestra responsabilidad retomar las banderas para alcanzar los objetivos y volver a encuadernar el país.

2. Constitución de 1991 y Reformas realizadas por el Congreso de la República

El ingreso de las funciones electorales a las altas cortes abrió la puerta a la politización de la justicia. Esta figura, que replicaría la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, partía de la premisa de que mientras los políticos obedecían a intereses electorales, los Magistrados obrarían de acuerdo con fines más loables. Como efecto contrario, la reforma significó trasladar a las cortes los vicios que aquejaban la política, y desde entonces las elecciones de Fiscal General de la Nación, la elaboración de ternas para elegir Magistrados de la Corte Constitucional y Procurador General de la Nación por parte de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, la elección del Registrador Nacional, la elección del Auditor General elegido por el Consejo de Estado de terna de la Corte Suprema de Justicia o el que fuera el método de elección del Contralor General de la República por ternas de las tres altas cortes han sido ocasiones en las cuales la opinión pública ha visto algunos Magistrados más preocupados por hacer política que por ejercer sus facultades jurisdiccionales.

Desde el año 1998, el papel del Congreso de la República como constituyente derivado ha sido antidemocráticamente reducido. En este período han sido presentados cerca de 46 proyectos de acto legislativo con la intención de reformar la Rama Judicial del Poder Público. De estos, la mayoría han sido archivados, y las reformas que han sido promulgadas han tenido resultados modestos, que no han significado una reforma estructural de la justicia.

De los 46 proyectos de acto legislativo presentados en los últimos 20 años, 36 han sido de autoría congresional (78%), 8 de autoría gubernamental (18%) y dos de las altas cortes (4%). Del total de los proyectos, solo 3 de autoría gubernamental y uno de autoría congresional se han convertido en actos legislativos, y sólo uno de ellos, el Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014 –Equilibrio de poderes–, planteó una reforma en cuando a los requisitos para la elección y juzgamiento de los Magistrados.

Se observa así la notoria concentración de las iniciativas con algún grado de viabilidad en manos

¹ Carlos Lleras Restrepo. *El Consejo Superior de la Magistratura en ¿Constituyente o Congreso?* Pág. 72.

² *Ibid.*, pág. 194.

del Gobierno nacional, por contraste con las 36 iniciativas congresionales de las que sólo una alcanzó a consagrarse en el texto constitucional. Es evidente, entonces, el reducido ejercicio que tiene el Congreso de la República de sus funciones como constituyente derivado, siendo casi un convidado de piedra a las reformas constitucionales en la materia. No obstante, dos reformas han sido particularmente groseras con las Cámaras Legislativas, y han demostrado la incapacidad tanto de los Gobiernos nacionales de los últimos 20 años como del Congreso de la República para viabilizar una reforma estructural a la justicia.

2.1. Reforma Judicial del año 2012

Hace seis (6) años, el 6 de marzo de 2011, se publicó la primera ponencia del Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 09 de 2011 Senado, 11 de 2011 Senado, 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado, con el propósito de “superar los problemas que presenta el actual sistema judicial colombiano” y, específicamente, de: “generar más acceso y oferta de justicia”; “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”; “aumentar la celeridad en la resolución de las controversias y conflictos y evitar el continuo abuso de la acción de tutela –en especial de la tutela contra providencias judiciales– con la finalidad de superar la indefinición de los derechos y la inseguridad jurídica”; “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”; “contribuir a la descongestión del despacho del Fiscal General de la Nación”; “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”³.

Como justificación de este proyecto, en su exposición de motivos se señalaba que “hay cierto e indiscutible consenso en Colombia relacionado con el hecho de que la justicia no está operando adecuadamente” y se recordaba que el 7 de agosto de 2010 el Presidente Juan Manuel Santos se había comprometido a impulsar una reforma a la justicia que “afirme la fe de los colombianos en un sistema judicial, que nos brinde seguridad jurídica, y que complemente el acento que puso la Carta de 1991 en la justicia en los derechos”. De igual forma, allí se acotaba que el 25 de agosto de ese mismo año, al instalar la llamada Mesa de la Justicia, cuyo propósito era lograr un amplio consenso para la elaboración de esa reforma, el primer mandatario había exclamado: “queremos seguridad jurídica, queremos una adecuada gerencia de la justicia, queremos jueces y magistrados concentrados exclusivamente en sus funciones jurisdiccionales, con carreras enmarcadas en una profesionalización efectiva, queremos evitar eventuales choques de trenes entre las distintas jurisdicciones, queremos dotar a las víctimas de derechos procesales y queremos descongestionar los despachos judiciales entre muchos otros objetivos”⁴.

Así, dicho proyecto, según se explicó en su primera ponencia, se remontaba al Anteproyecto de Reforma Constitucional a la Justicia que el propio Presidente de la República había presentado al país y a las altas cortes el 25 de agosto de 2010, hace ya siete años, pocos días después de haber tomado posesión como, y allí se recogían: (i) las ideas de académicos, operadores judiciales, las universidades y las asociaciones sindicales; (ii) además de 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 del primero Ministro del Interior y luego Vicepresidente de la República, doctor Germán Vargas Lleras; así como de (iii) las proposiciones recogidas por la *mesa de Justicia* instalada por el Gobierno el 13 de septiembre de 2010; de (iv) la Comisión Interinstitucional para la Reforma a la Justicia, integrada mediante decreto con ese mismo propósito, integrada por las cabezas de las más altas instituciones del Estado de cada uno de los poderes públicos, y con la participación de Asonal Judicial y a la Corporación Excelencia en la Justicia; y, finalmente, (v) de las distintas proposiciones sugeridas por las altas cortes, oficinas de abogados, asociaciones gremiales y empresariales, universidades, ciudadanos y usuarios de la justicia en general, e incluso (vi) del contenido de otros proyectos presentados en el pasado, entre muchos otros.

De manera muy resumida, entonces, ese proyecto contenía como aspectos centrales o ejes temáticos los ocho (8) siguientes:

(i) Seguridad jurídica (lo que incluía modificaciones relativas a la acción de tutela, la reglamentación de competencia y especialidades, los términos de caducidad, el régimen de los abogados, la acción pública de inconstitucionalidad y el control de constitucionalidad previo de algunas leyes ordinarias);

(ii) Acceso a la justicia y descongestión (lo que se refería a la asignación de funciones jurisdiccionales a otros sujetos como empleados judiciales y notarios, o los relativos a los centros de conciliación y arbitraje, o los abogados en ejercicio, el arbitramento obligatorio, los derechos procesales de las víctimas, la acción penal en manos de otras personas o autoridades distintas a la Fiscalía);

(iii) Aspectos institucionales (en donde básicamente se trataba el tema de la elección, los requisitos, las inhabilidades y la edad de retiro forzoso de los Magistrados);

(iv) La administración de la rama judicial (proponiendo la creación de un Consejo Superior de la Judicatura, una Sala de la Rama Judicial y una Gerencia de la Rama Judicial);

(v) La función o jurisdicción disciplinaria (en donde se modificaba la investigación disciplinaria de abogados, fiscales, jueces, los magistrados de tribunal, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, los magistrados de las altas cortes);

(vii) El juzgamiento de aforados ante la Corte Suprema de Justicia (congresistas y otros aforados constitucionales).

(viii) Las funciones nominadoras (en donde se hacían ajustes o modificaciones respecto del método de cooptación para la elección de los Magistrados

³ Acta de Plenaria 65 del 11 de junio de 2013 Senado.

⁴ *Gaceta del Congreso* número 566 del 4 de agosto de 2011.

de la Corte Suprema de Justicia, y de la elección del Procurador y el Contralor).

Pues bien, luego de surtir su respectivo trámite en el Congreso de la República como acto legislativo, es decir, como reforma constitucional aprobada en ocho debates y en segunda vuelta por mayorías absolutas, recibiendo los correspondientes debates y modificaciones, ese proyecto finalmente fue aprobado por el Congreso de la República el 20 de junio de 2012, y sin embargo, tan solo ocho (8) días después, fue archivado por ese mismo Congreso a través de un procedimiento *sui generis*, como resultado de unas objeciones presidenciales inconstitucionales e ilegítimas, como después lo concluiría nada menos que el plenario del Consejo de Estado, pero que en todo caso fueron acogidas.

En efecto, luego de haber promovido ese proyecto de reforma y a pocos días, sino horas, de haber invitado al Congreso de la República a aprobar su versión final, el mismo Presidente de la República comunicó al país y a sus representantes que, por primera vez en la historia, un jefe de Estado se veía obligado a objetar una reforma constitucional ya aprobada y, por inverosímil que parezca, que lo hacía por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

Para efectos del estudio de esas objeciones, se citó entonces al Congreso a sesiones extraordinarias por medio un decreto cuyo único sustento era la absurda e inaceptable idea de que el Presidente de la República puede hacer todo aquello que no le estaba expresamente prohibido y que, precisamente por ello, podía objetar una reforma constitucional que a él ni siquiera le tocaba sancionar. Un decreto que años después fue declarado inconstitucional por la Sala Plena de la Sala Contencioso-Administrativa del Consejo de Estado que, con ponencia de su entonces presidenta, habría de darle la razón a una estudiante de derecho, aún sin graduarse, para quien era claro que, muy por el contrario, el Presidente de la República no podía hacer otra cosa que lo que estaba expresamente permitido (esta es la esencia del principio de legalidad), a lo que el Consejo de Estado agregaría que la teoría del Gobierno simplemente *“desquicia los principios y valores fundantes del Constitucionalismo que logra su máxima expresión en el Estado de Derecho, por resultar incompatibles con la filosofía que lo inspira y vulnera el equilibrio de poderes que debe prevalecer en nuestra democracia”*⁵.

Aun así, esa decisión judicial no habría de tener en la práctica efecto alguno, pues no fue retroactiva, por lo que en todo caso el proceso transcrito efectivamente culminó con ese archivo ilegítimo, con el que no solo se abortó la reforma constitucional ya gestada sino, lo que es peor, se erradicó por completo cualquier solución a los problemas ya advertidos, se renunció a cumplir las promesas ya hechas, así como a garantizar los derechos ya reconocidos y, finalmente, se hizo completamente estéril el inmenso ejercicio democrático y social que, a pesar de sus defectos o yerros, en todo caso ya se había surtido.

2.2. Reforma de Equilibrio de Poderes

Dos años después de los hechos narrados, el 3 de septiembre de 2014, fue radicado ante el Congreso de la República un proyecto con el cual se buscó atender algunos de los graves problemas antes señalados, que en el plazo obviamente no se habían superado, sino agravado. Así, con esta nueva reforma constitucional se pretendió promover el equilibrio de poderes y hacer un reajuste institucional que incluía *“asegurar el cabal funcionamiento de la rama judicial y garantizar el acceso a una justicia rápida por parte de los ciudadanos”* a través de *“la eliminación de [...] las atribuciones conferidas a las Cortes para participar en la postulación de candidatos a los órganos de control, así como [la modificación del] inadecuado diseño de la administración de los recursos de la Rama Judicial y del funcionamiento de la sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura”*. Todo esto, partiendo del diagnóstico según el cual: *“la práctica política y el funcionamiento de algunas de las instituciones constitucionales ha afectado la legitimidad de los poderes públicos, producido riesgos de injerencia indebida de un poder sobre otros, causado déficits de representación de algunos territorios e incrementado el costo de las campañas políticas”* y, por tanto, de que con relación a ello por lo menos es necesario *“Hacer más eficiente la administración de justicia [...] y Mejorar la eficacia del sistema de controles”*⁶.

Así, en los términos en que, después de un año y medio, fue aprobado el Acto Legislativo 02 del 1° de julio 2015, *“por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”*, por lo menos la mitad de sus 26 artículos se referían directamente a la rama judicial y sus instituciones, muchos de los cuales respondían a las mismas inquietudes y recogían las mismas ideas y proyectos de la reforma constitucional antes mencionada. Y todo esto a pesar de la fuerte oposición del Fiscal General de la Nación y del Presidente de la Corte de Justicia de entonces, para quienes esta reforma era nada menos que *“la segunda toma del palacio de justicia”*, y quienes por esta razón en todo caso habían logrado del Congreso concesiones francamente inaceptables, como es el caso de la famosa *“inviolabilidad”* de los Magistrados.

Sin embargo, al menos como fue concebido este acto legislativo no lograría mantenerse vigente por más de un (1) año, pues en dos sentencias del 1° de junio y del 13 de julio de 2016 (una de ellas incluso provocada con la demanda de inconstitucionalidad del antiguo Fiscal General) la Corte Constitucional declarararía total o parcialmente diez (10) de sus artículos, eliminando nada menos que la recientemente creada Comisión de Aforados⁷, cuya función principal sería adelantar el juicio penal y disciplinario contra los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Fiscal General de la Nación y la también nueva Comisión Nacional de Disciplina Judicial (artículo 8° del Acto Legislativo, declarado inexecutable), aduciendo el rompimiento de la paridad de los órganos de mayor relevancia constitucional, así

⁵ Sentencia de la Sala Plena de la Sala Contencioso-Administrativa, del 16 de septiembre de 2014, C. P. María Claudia Rojas Lasso.

⁶ Proyecto de Acto Legislativo 14 de 2014, *Gaceta del Congreso* número 458 del 3 de septiembre de 2014.

⁷ Sentencia C-373 de 2015, M. P. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel E. Mendoza Martelo.

como el Consejo de Gobierno Judicial, la Gerencia de la Rama Judicial, concluyendo que con su creación el Congreso de la República “suprimió el principio de autogobierno judicial, como manifestación del principio de separación de poderes y del principio de independencia judicial”⁸. De esta forma, entonces, quedó sepultado no solamente un nuevo intento de reformar la justicia sino también, lo que tal vez es más grave, la posibilidad de que el Congreso de la República fuera quien adelantara una reforma constitucional con la que se atendiera, así, a las inquietudes y necesidades de los ciudadanos, así como a las propuestas del sector político, académico y judicial, por más democrático que fuera el procedimiento para construir las y más técnico que fuese su contenido.

3. Una reforma inaplazable

3.1. Corrupción

Los escándalos de corrupción en la justicia son cada vez más frecuentes y, sin duda alguna, cada vez resultan más repugnantes⁹. Así, de acuerdo con cifras del Consejo Superior de la Judicatura, desde el año 2008 y hasta julio de 2017 habían sido destituidos 137 jueces, 19 fiscales, 4 magistrados y 3 conjuces. Pero, al mismo tiempo, se ha presentado un incremento alarmante de los abogados sancionados por el Consejo Superior de la Judicatura, de tal forma que mientras en el año 1992 se presentaron 135 casos de abogados sancionados, para el año 2010 el número de casos ya había ascendido a 1.420 y para los años 2014 y 2015 el número fue de 1.252 y 1.261 respectivamente.

Además, es de destacar el “cuello de botella” causado como efecto de un inapropiado diseño constitucional que ha hecho que el Congreso de la República sea el juez de su propio juez, la Corte Suprema de Justicia, y por esa misma razón en realidad simplemente no pueda juzgar a los Magistrados de esa corporación; como tampoco puede juzgar los Magistrados de la Corte Constitucional que, por su parte, se autodenomina “juez del Congreso”¹⁰, en tanto juez de sus decisiones; o como tampoco puede juzgar a los Consejeros de Estado pues ellos deciden, a su vez, los procesos de pérdida de investidura promovidos contra los propios congresistas¹¹. Craso error de diseño que, obviamente, se suma a la naturaleza estrictamente política y no judicial del Congreso. Motivos, todos los anteriores, de la inoperancia de la Comisión de Acusación e Investigación.

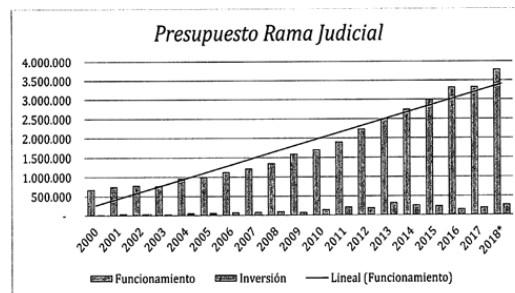
Comentario aparte merece, además, la falta de control fiscal que hoy también cubre con su marco de impunidad a los llamados “aforados” o, más preciso

todavía, “intocables”, pues como efectos de una tesis primero inventada por el entonces Fiscal General de la Nación, y luego compartida y legitimada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia¹² y por la misma Corte Constitucional¹³, de acuerdo con la cual, incluso para efectos del control fiscal que adelanta la Contraloría General de la República, “cuando existan causas constitucionales, el Fiscal General de la Nación será investigado y si es del caso, acusado ante el Senado de la República, por la Cámara de Representantes”, regla que, como es lógico, entonces también debe seguirse para efectos del control fiscal sobre los demás sujetos amparados por este procedimiento complejo, antijurídico, ineficiente e ineficaz, que en realidad no tiene otro propósito que impedir cualquier control sobre los Magistrados de las altas cortes, pues ellos también se mencionan en el artículo 174 superior, a partir del cual precisamente se construyó esa muy cuestionable teoría.

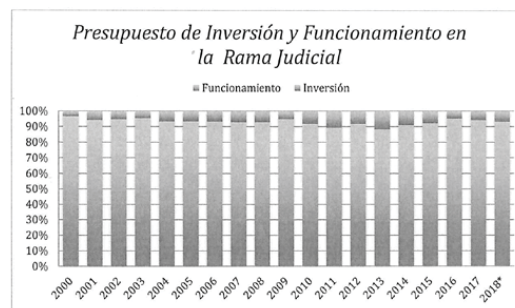
3.2. Administración de la Justicia

3.2.1. Rama Judicial

El presupuesto de la Rama Judicial ha tenido un incremento sostenido desde el año 2000, cuando contaba con un presupuesto total de 707.130 millones de pesos, hasta alcanzar los 3,5 billones de pesos en el 2017. El Proyecto de Presupuesto para 2018, que actualmente cursa trámite en el Congreso de la República, estipula una asignación para la Rama Judicial de 4 billones de pesos. Esto significa un incremento en 18 años de casi 5 veces el presupuesto destinado para la rama.



Fuente: Cálculos propios con información del Consejo Superior de la Judicatura, cifras en millones.



Fuente: Cálculos propios con información del Consejo Superior de la Judicatura, cifras en millones.

Respecto a la inversión, en promedio ha correspondido al 6,4% del total del presupuesto asignado a la Rama Judicial. Al respecto es importante mencionar que esta se destina para la infraestructura y

⁸ Sentencia C-258 de 2016, M. P. Luis G. Guerrero Pérez.

⁹ Solo para citar algunos ejemplos conocidos, baste con mencionar las investigaciones actualmente en curso contra los tres ex presidentes de la Corte Suprema de Justicia José Leonidas Bustos, Francisco Ricaurte y Camilo Tarquino; el proceso contra el ex presidente de la Corte Constitucional Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, motivado por la denuncia y la grabación que le hicieron dos compañeros suyos de la misma corporación, el cual aún espera la etapa de juicio; y el caso de Luis Gustavo Moreno, Director de la Unidad Nacional Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación.

¹⁰ Sentencia SU-640 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹¹ Artículo 237 constitucional, numeral 5.

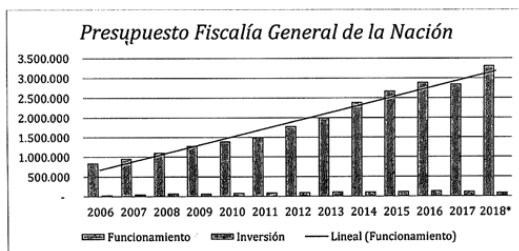
¹² Cfr. Sentencia del 5 de septiembre de 2013.

¹³ Cfr. Sentencia SU-431 de 2015, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

modernización de los despachos judiciales, y que de acuerdo a la Corporación Excelencia por la Justicia (2016), normalmente su asignación depende de la programación que hace el aparato de gobierno de la rama y el nivel de ejecución de los fondos asignados en cada vigencia, de manera que aunque el porcentaje parezca bajo, tiene como soporte los requerimientos que anualmente hace la Corporación conforme al avance del PSD en vigencia.

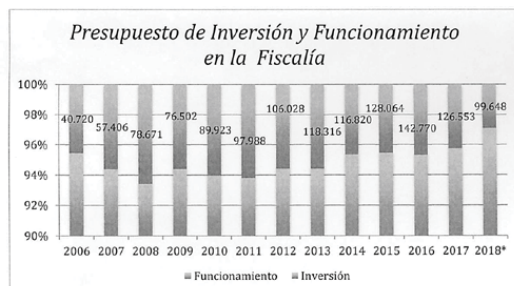
El presupuesto de la Rama Judicial se ha incrementado en promedio 10,4% anual desde el año 2000, superior al crecimiento promedio del Presupuesto General de la Nación que se encuentra en un 9% anual, pasando del 1,14% en el 2003 al 1,73% en el Proyecto de Presupuesto para el 2018. Es importante aclarar que, de acuerdo al Informe al Congreso de la Rama Judicial (2016), el incremento sostenido se ve justificado por el aumento en la demanda de justicia y la puesta en marcha de nuevos modelos de gestión asociados a la implementación del Sistema Penal Acusatorio, el Nuevo Código de lo Contencioso Administrativo y el Código General de Proceso.

3.2.2. Fiscalía General de la Nación



Fuente: Cálculos propios con información de la Fiscalía General de la Nación, cifras en millones.

El presupuesto de la Fiscalía pasó en 2006 de 894.643 millones de pesos a 3,4 billones de pesos en el Proyecto de Ley del Presupuesto que actualmente cursa trámite en el Congreso de la República, es decir, un incremento en 12 años de casi 4 veces. En promedio, el 5,1% del presupuesto de la Fiscalía se destina para inversión. El 2008 la proporción de inversión alcanzó el 6,6% y el presupuesto propuesto para el 2018 es la más baja con un 2,9%.



Fuente: Cálculos propios con información de la Fiscalía General de la Nación, cifras en millones.

Por otro lado, solamente en dos ocasiones de los últimos 12 años (2013 y 2017) el presupuesto de la Fiscalía ha tenido un crecimiento menor que el crecimiento del Presupuesto General de la Nación. En promedio el presupuesto de la Fiscalía ha crecido a una tasa anual del 12%, casi 3 puntos porcentuales por encima del crecimiento promedio anual del PGN

que se ubica en 9,1%. Lo anterior ha generado que la proporción del presupuesto de la Fiscalía en todo el Presupuesto General de la Nación crezca de una manera constante, pasando del 0,8% en el 2006 al 1,5% en el Proyecto de Presupuesto de 2018.

3.3. Ineficiencia de la Rama Judicial y falta de confianza ciudadana en los jueces

Pese a recibir el 3.23% del Presupuesto General de la Nación, la Administración de Justicia como servicio público enfrenta serios problemas en cuanto a eficiencia, confianza y gestión de los recursos recibidos.

De acuerdo con el Informe al Congreso de la Rama Judicial del año 2016, y con la información de los procesos de la Rama Judicial en los años anteriores disponible en la página web de la entidad, en el periodo de tiempo comprendido entre los años 2000 a 2016 se observa que los ingresos efectivos aumentaron en un 63.1%, al pasar de 1.718.987 procesos en el año 2000 a 2.647.66 en 2016. Por su parte, el egreso efectivo en el mismo periodo presenta un comportamiento inferior de 24,14% pasando de 1.640.713 procesos en 2000 a 2.036.849 en 2016.

Esta relación entre ingresos y egresos es evaluada mediante el índice de evacuación parcial efectivo (IEPE), una medida que representa la relación entre los egresos efectivos y los ingresos efectivos de la anualidad; además, identifica si los despachos acumulan o no procesos. Al examinar los resultados, se encuentra que durante los doce años evaluados el valor fue inferior al 100%, lo que indica una acumulación de procesos. Para el año 2016 se alcanzó un índice de 76,9%, lo que significa una acumulación en el inventario final de 23 procesos por cada 100 ingresos a la Rama Judicial. Como consecuencia, de acuerdo con cifras de la Gran Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas, realizada en 2013 por Dejusticia, el sistema judicial está satisfaciendo tan solo al 13% de las necesidades jurídicas declaradas.



Todos los conflictos
Fuente: Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas, Dejusticia (2013).

Este problema afecta también la seguridad jurídica del sector privado. El índice *Doing Business* del Banco Mundial compara la facilidad para hacer negocios en todos los países. Uno de sus componentes es el “cumplimiento de contratos”, que mide la eficacia al resolver una disputa comercial y el tiempo que toma desde la presentación de la demanda hasta el momento del pago en días corrientes. Según los resultados del 2016, en Colombia una disputa comercial tarda 1.288 días en resolverse. Este tiempo está muy por encima del promedio de América Latina (736 días) y de los países de la OCDE (538 días) (Banco Mundial, 2016).

Tal será la ineficiencia al interior de la Rama que los ciudadanos, en lugar de utilizar los mecanismos ordinarios de la jurisdicción para evacuar sus asuntos, prefieren hacer uso de la acción de tutela como herramienta para el ejercicio de sus derechos, al ser este mecanismo más expedito y más accesible al ciudadano. En los últimos 20 años se observa un crecimiento sostenido de la acción de tutela, al pasar de 42.455 acciones en 1997 a 752.153 en 2016. Al mismo tiempo, al observar el grado de participación de las acciones de tutela con respecto al número de procesos totales ingresados a la Rama Judicial, se encuentra que en 1997 representaban un 3% de la demanda total (1.496.665), mientras que en 2016 estas acciones constitucionales llegaron a tener un peso del 28,4% con respecto a los ingresos del respectivo año (2.647.666).

Como resultado de esta mezcla de ineficiencia y congestión, de acuerdo con la firma encuestadora Gallup a febrero de 2016 el 79% de los ciudadanos tenía una percepción negativa del sistema de justicia, mientras que la desconfianza en el poder judicial llegaba al 74% para el año 2015.

Mientras tanto, la tasa de ingreso de procesos por cada cien mil habitantes ha venido creciendo continuamente, y se puede esperar que la tendencia de crecimiento en los ingresos de la Rama continúe, lo que generaría mayor presión sobre el aparato de justicia. Es posible anticipar que el sistema judicial va a necesitar una gran capacidad de respuesta y un correcto funcionamiento para garantizar una justicia pronta y cumplida.

4. Una reforma que exige una Asamblea Nacional Constituyente con temario específico

Mientras la Constitución de 1886 fue fuertemente criticada por permitir solo una forma de reformar la Constitución a través de acto legislativo proferido por el Congreso de la República (artículo 209), hasta el punto de que un determinado contexto político llevó a concluir que no era posible reformar la Constitución en absoluto, como se adujo en los años 1990 y 1991, siendo esa principalmente la razón política y jurídica en que se sustentó el procedimiento de la séptima papeleta y la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, bajo el argumento de que el único al que no se le podía poder limitar para reformar la Carta Política era el pueblo colombiano. En la Constitución de 1991, por lo tanto, sin abandonar la idea y tradición de una Constitución rígida, se previeron tres mecanismos de reforma constitucional: (i) por el Congreso de la República; (ii) por una Asamblea Nacional Constituyente; y (iii) directamente por el pueblo mediante un referendo constitucional¹⁴.

Sin embargo, además de los problemas de índole estrictamente político y de las exigencias específicas y calificadas propias del trámite de una reforma constitucional por vía de acto legislativo y de referendo, el giro que hizo la Corte Constitucional al adoptar la teoría de la sustitución de la Constitución en el año 2003, así como su posterior desarrollo, han hecho que el poder de reforma constitucional no solo se vea severamente restringido, o anulado, sino que además quede sujeto a una inaceptable incertidumbre, en tanto nadie puede decir a ciencia cierta qué puede y qué no puede reformarse de la Constitución Políticas

o, en otras palabras, cuáles son sus límites del poder de reforma. ¿La razón? Que solo la Corte Constitucional puede identificar, y únicamente caso a caso, cuáles son los ejes axiales de la Constitución que, supuestamente sin ser normas inmodificables, en todo caso no puede reformarse en su esencia, so pena de hacer la Constitución irreconocible.

Como resultado de lo anterior, se tiene que al mismo tiempo que la Constitución no le impuso límites expresos al Congreso de la República para modificar la Carta Política, señaló y reiteró que la Corte Constitucional únicamente puede controlar las reformas constitucionales por asuntos de trámite o reforma, y no estableció cláusulas pétreas, esta última corporación ha adoptado la posición de que puede y debe adelantar un control de competencia respecto de los actos legislativos (que es único mecanismo con el que en todas las ocasiones, salvo una, se han hecho las ya casi 50 reformas que se han hecho a la Carta Política en sus 26 años de vigencia), a partir de la cual ha declarado inexecutable diferentes normas constitucionales relativas a las más diversas materias, desde la carrera administrativa hasta el mencionado equilibrio de poderes (aunque al mismo tiempo permitió la reelección presidencial) y, lo que es más grave, incluso ha llegado a incluir a la Norma Superior parámetros obligatorios de interpretación, de su propia autoría¹⁵ o ha redactado las normas constitucionales de la manera como ha decidido que estas deben quedar después de alguna decisión suya de inexecutable o de exequibilidad condicionada¹⁶.

Sin perjuicio de que incluso grandes defensores y promotores del control de sustitución de la Constitución ahora han pasado a advertir lo necesario que es un uso restringido o autorrestringido de la Corte de esa teoría, al mismo tiempo que en diferentes momentos los Magistrados de la Corte Constitucional que no han compartido la postura mayoritaria han señalado la incoherencia, ambigüedad, arbitrariedad e inseguridad que supone su aplicación, así como cuestionado frontalmente el llamado activismo judicial, lo cierto es que la Corte Constitucional ha perseverado con su teoría con firmeza, dirán algunos, o con terquedad, dirán otros, pero en todo caso alterando de forma evidente la distribución de competencias y la división de poderes, así como poniendo en grave riesgo el principio de soberanía popular.

Por esta razón, el presente proyecto pretende hacer uso, como última alternativa, de esa tercera opción que el propio constituyente estableció para reformar la Carta Política: la Asamblea Nacional Constituyente. En este caso no se trata, claramente, de una constituyente para reforma integralmente la Constitución y adoptar una nueva, sino simplemente de reformarla en un tema específico, como es la reforma integral y estructural de la justicia, lo que no solo es posible sino que claramente se corresponde al tenor literal del artículo 376 superior, de acuerdo con el cual “[m]ediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la

¹⁵ Cfr. Sentencia C-579 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelet Chaljub.

¹⁶ Cfr. Sentencia C-285 de 2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁴ Artículo 374 de la Constitución Política.

composición que la misma ley determine” (subrayado fuera del texto). Lo anterior, pues como lo ha explicado la propia Corte Constitucional:

“el pueblo puede investir a una Asamblea Constituyente de la competencia para expedir una nueva Constitución, posibilidad expresamente permitida en el artículo 376 de la Carta. Solo por medio de este mecanismo puede ser sustituida la Constitución vigente por una opuesta o integralmente diferente”¹⁷.

De hecho, la misma corporación también explicó recientemente que:

“La Asamblea Constituyente convocada no es omnimoda para ocuparse de cualquier asunto constitucional, en tanto su actuación debe ser el reflejo de la voluntad del Pueblo expresada en el acto electoral de Consulta Popular mediante el cual ha decidido conformarla. De esta manera, el Pueblo en quien reside la soberanía –C.P., artículo 3º– determina el ámbito de su actuación. Al hacerlo, la Asamblea exclusivamente podrá desarrollar los temas para los que fue convocada y sólo sobre ellos adoptará decisiones que tendrán rango constitucional. Las normas constitucionales que llegare a expedir más allá de los límites temáticos dispuestos por el Pueblo en la Consulta, carecerían de validez y, en consecuencia, podrían ser objeto de control judicial ante la Corte Constitucional por vía de demanda ciudadana en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en el artículo 379 de la Constitución”¹⁸ (negritas fuera del texto).

Por ende, es claro que además la Constitución misma permite al legislador consultar al pueblo si quiere convocar o no una Asamblea Nacional Constituyente con un temario específico, la Corte Constitucional también ha reconocido esta posibilidad, al mismo tiempo que ha entendido que con ocasión de una reforma constitucional que se tramite son entonces dos (2) los escenarios o momentos en los que puede adelantarse un control constitucional:

(i) El control constitucional automático que se ejerce sobre la ley que convoca la Asamblea con anterioridad al pronunciamiento popular, al que se refiere el numeral 2 del artículo del 241 superior, el cual debe versar exclusivamente sobre eventuales *“vicios de procedimiento en su formación”*, aunque de acuerdo con el literal a) del artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, ello también incluye una revisión del *“texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente”*, lo que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional en todo caso *“no comprende un juicio por vicios de fondo”* sino únicamente, afirma, por *“vicios competenciales”* y *“para asegurar el respeto de las reglas que amparan la libertad del elector”*. Pero, como ya se anotó, dado que la misma Corte ha señalado que *“por medio de este mecanismo puede ser sustituida la Constitución vigente por una opuesta o integralmente*

diferente”, se entiende que ese control es y debería ser exclusivamente para verificar que el texto evaluado haya cumplido con los principios de procedimiento exigidos y, se repite, garantice efectivamente la libertad del elector pues, también en palabras de la Corte: “debe asegurarse que los ciudadanos puedan votar por un sí o por un no y, respecto de las materias que serán competencia de la asamblea, deberá permitirse su votación separada”; y

(ii) El control que eventualmente podría adelantar la Corte Constitucional con ocasión de una acción de inconstitucionalidad contra las normas constitucionales aprobadas por la Asamblea, por motivo de que esta hubiese excedido el marco de competencia establecido directamente por el pueblo al convocarla.

A partir de todo lo anterior, por lo tanto, bien puede concluirse (a) que efectivamente el pueblo colombiano puede convocar una constituyente para ocuparse exclusivamente de una reforma a la justicia; (b) que dicha asamblea no puede ocuparse de cosa distinta a esa materia; y (c) que la Corte Constitucional debe hacer control constitucional de la ley que decide la convocatoria y puede hacerla también de las reformas constitucionales que haga la Asamblea Nacional Constituyente, pero que sobre estas, a diferencia de lo que pasa con los actos legislativos y, para algunos, incluso con los referendos constitucionales, no es predicable la teoría de la sustitución de la Constitución, por lo que no podría presentarse, o al menos no debería, lo que en el siglo pasado ocurrió con la “pequeña constituyente de López” (Acto Legislativo 02 de 19 de diciembre de 1977), declarada inexecutable por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el 5 de mayo de 1978 aduciendo, por primera vez, una falta de competencia; asunto ya hoy completamente resuelto por el artículo 376 superior. Con lo que queda demostrado, entonces, que es el mecanismo eficaz, idóneo y más seguro, además de claramente más democrático y conforme al principio de soberanía popular, para satisfacer el anhelo y el clamor de justicia del pueblo colombiano.

5. Conclusión

Es imperiosa, sin duda alguna, la necesidad de dar vía libre a la presente iniciativa legislativa. Como lo evidenciamos, este momento de la vida pública se suma a muchos otros que han sumado al pueblo en torno a un sentimiento nacional de cambio y de rechazo a las actitudes de un sector de la política, en contraste con el sentir popular. La indignación y la rabia se suman para decir basta, para exigir ser escuchadas, y para reclamar cambios definitivos en la estructura de la justicia.

El país demanda de la Rama Judicial ejemplo moral y ético como mástil de la bandera de la justicia, la reina de las virtudes republicanas y con la que se sostienen la igualdad y la libertad, en palabras del Libertador.



VIVIANE MORALES HOYOS
Senadora de la República
Partido Liberal Colombiano

¹⁷ Sentencia C-1040 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinoza, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto A. Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández (subrayado fuera del texto original).

¹⁸ Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de agosto del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 98 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por la honorable Senadora *Viviane Morales Hoyos*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 98 de 2017 Senado, *por medio de la cual se convoca una asamblea nacional constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora de la República *Viviane Morales Hoyos*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 735 - jueves 24 de agosto de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

Págs.

Proyecto de ley estatutaria número 99 de 2017 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 96 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 1564 de 2012. 4

Proyecto de ley número 97 de 2017 Senado, por el cual se establecen valores mínimos a la fijación de la cuota alimentaria. 7

Proyecto de ley número 98 de 2017 Senado, por medio de la cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente en los términos del artículo 376 de la Constitución Política para efectuar una reforma integral y estructural a la justicia. 13

