



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° 877

Bogotá, D. C., martes, 3 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL 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.

Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2017

Senador

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo que me impartió la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, me permito presentar informe positivo de ponencia para primer debate al 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.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Trámite
- II. Objetivo y contenido del proyecto de ley
- III. Justificación de la Iniciativa
- IV. Impacto Fiscal
- V. Proposición

I. TRÁMITE

El proyecto de ley objeto de estudio fue presentado el pasado 22 de agosto de 2017 por la Senadora Viviane Morales Hoyos. Radicado el proyecto, fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente por disposición de la Presidencia del Senado de la República. El 14 de septiembre de 2017, por designación de la Mesa Directiva le correspondió a la suscrita Senadora rendir Informe de Ponencia para primer debate, mediante Acta MD-10 de 14 de septiembre de 2017.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con el texto propuesto, el proyecto de ley bajo estudio tiene por objeto convocar a una Asamblea Nacional Constituyente limitada en su competencia, duración, e integración, para efectuar una reforma integral y estructural de la Rama Judicial y la 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.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

“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. Solo 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 le 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

Los esfuerzos por encontrar un diseño adecuado para el Poder Judicial de la Nación fueron constantes a lo largo de todo el siglo XX, toda vez que los problemas que hoy nos aquejan se han hecho presentes de manera constante a lo largo de la historia contemporánea de nuestra República. Desde el proyecto de la Constitución de 1886, hasta la fallida reforma de Equilibrio de Poderes, las reformas han girado principalmente en torno a estos puntos:

- Integración de las Cortes.
- Elección de los Magistrados.
- Duración del período de los Magistrados.
- Juzgamiento de los Magistrados.
- Creación de una jurisdicción constitucional.

Estas múltiples reformas se han realizado por dos vías: Reformas por el Congreso y reformas por medio de una Asamblea Nacional Constituyente. El objetivo de este capítulo será comparar estos elementos de análisis en los cuerpos normativos del último siglo, con el objetivo de trazar hacia el pasado las circunstancias comunes que explican desde la historia la necesidad de realizar hoy una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que adelante una reforma estructural a la justicia.

1.1 Primeros Antecedentes (1886-1957)

El primer antecedente que encontramos frente a la Administración de Justicia está, por supuesto, en la Carta Política de 4 de agosto de 1886. La Carta centenaria, que habría de ser objeto de múltiples reformas en este particular, consagró en breves normas el que sería el Poder Judicial de la Nación. De acuerdo con el texto original de la Carta, la Rama Judicial estaría compuesta por una Corte Suprema de Justicia conformada por siete Magistrados vitalicios, que solo podrían ser destituidos por causales de mala conducta reguladas por la ley. Para ser procesados, los Magistrados debían ser acusados por la Cámara de Representantes ante el Senado de la República. Para su elección, se escogió

un sistema acorde con el presidencialismo reinante en la Constitución. El Presidente de la República nombraba a los Magistrados, que serían aprobados por el Senado antes de tomar posesión de su cargo. Los Magistrados debían tener más de 35 años, haber sido Magistrado de algún Tribunal Superior de Distrito Judicial o haber ejercido con buen crédito la profesión de abogado por más de cinco años.

La Corte tendría, entre sus funciones, decidir definitivamente sobre la exequibilidad de actos legislativos que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales. Había un Consejo de Estado, con miembros elegidos por separado por el Senado, la Cámara y el Gobierno nacional, siendo órgano consultivo del Gobierno y máximo órgano de la jurisdicción contenciosa. Esta primera reforma fue adoptada mediante un pequeño Consejo Nacional de Delegatarios, que ejercía las funciones de Cuerpo Constituyente.

No muy tarde en el tiempo llegó la segunda reforma, que en 1905 redujo a cinco años el término de duración del período de los Magistrados, con la posibilidad de ser reelegidos indefinidamente. También suprimió el Consejo de Estado. Esta modificación fue efectuada por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa convocada por Rafael Reyes. En el año de 1910, ya con el General Reyes en el exilio, la Asamblea Nacional de Colombia, con funciones de Asamblea Nacional Constituyente, reformó de nuevo los artículos correspondientes a la Administración de Justicia, para aumentar el número de Magistrados de la Corte Suprema a nueve miembros elegidos por separado por el Senado y la Cámara de Representantes de ternas del Presidente de la República, se mantuvo el aforamiento ante el Senado y se le confió a la Corte la guarda de la integridad de la Constitución, mediante dos figuras: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos Legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales. En el año 1914 se reestablece el Consejo de Estado, mediante Acto Legislativo número 01 de 1914, con las funciones establecidas en 1886 y con una conformación regulada por la ley. En 1924, mediante Acto Legislativo número 01 de aquel año, se dispuso que el número de Magistrados estaría determinado por la ley, sin ser nunca inferior a nueve.

En el año de 1945 se realizó la sexta reforma a la Rama Judicial. Mediante Acto Legislativo número 01 de 1945, se establece la elección de los Consejeros de Estado por las

Cámaras Legislativas, de terna del Presidente de la República. El período de los Consejeros era de cuatro años, y podían ser reelectos. Se reglamentó igualmente la jurisdicción contenciosa-administrativa. Respecto de la administración de justicia, estaría a cargo de la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y los demás jueces. Los Magistrados tenían un período de cinco años, y podían ser reelegidos indefinidamente por el Congreso de la República de ternas del Presidente. Para los Magistrados de la Corte Suprema se estableció un sistema de carrera, de forma tal que para ser Magistrado se requería haber sido Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o Magistrado de alguno de los Tribunales Superiores de Distrito por un período no menor de cuatro años; o Fiscal de Tribunal Superior por el mismo tiempo; o Procurador General de la Nación por tres años, o Procurador Delegado por cuatro; o Consejero de Estado por el mismo período. De igual forma se creó un Tribunal de Conflictos, encargado de dirimir los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa. En 1947, mediante Acto Legislativo número 01, se abre la posibilidad para que aspiren al cargo de Magistrados quienes hubieran ejercido por diez años la profesión de abogado.

Finalmente, 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 tan conocido Plebiscito, que el 1º 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 limitada 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.

1.2 Antecedentes inmediatos (1968-1991)

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.

El antecedente inmediato de esta Asamblea Nacional Constituyente es la reforma que mediante Acto Legislativo número 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 Congreso de la República 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.

Veamos. De acuerdo con lo expuesto en el punto anterior, hasta este momento de nuestra vida nacional se habían desarrollado ocho reformas a la Administración de Justicia (casi una por década) de las cuales sólo 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 período 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 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 Olaya, que fue conocida como la “Comisión 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, la creación de una Corte Constitucional y la creación de jurisdicciones distintas a la del trabajo y la militar, 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. Desde el conservatismo también se alzaban voces en el mismo sentido, como el profesor Luis Córdoba Mariño consideraba que “es innegable que el país siente un profundo malestar [...] que se doble de angustia ante el deficiente funcionamiento de los órganos del Estado, que no sólo no logran contener aquella ola [de delincuencia e impunidad] sino que, en veces se dejan penetrar por ella. No hay, pues duda de que necesitamos reformas, y no superficiales”². Otro eminente conservador, Octavio Arizmendi, consideraba que la Asamblea Constituyente propuesta podría ser favorable para dar solución los problemas de la justicia atendiendo a que “su personal, por ser más reducido y por las condiciones que se exigirán para ser miembro de ella, será la calidad superior a la de los parlamentarios; por razón de esta calidad y por su dedicación exclusiva a la reforma, esta tendrá mayores probabilidades de acierto y mayor rapidez en su expedición; los miembros de la Asamblea, por no pertenecer al Congreso, no tendrán expectativas de reelección y gozarán, en cambio, de mayor independencia para acometer reformas, que, como la del régimen municipal, tienen gran relación con la política [...] y finalmente, su integración casi paritaria excluye la posibilidad de reformas exageradas o de partido y garantiza que su expedición de una que, por ser fruto de un acuerdo político, asegure el sentido nacional de ella y por tanto su estabilidad y el afianzamiento de la paz”³.

Desde el Poder Judicial también se alzaban voces en defensa de la reforma de la Rama. En sus comentarios sobre el proyecto de Reforma Constitucional el Magistrado Guillermo González Charry, presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resaltaba que varias de las disposiciones de la reforma eran “modificaciones sustanciales y saludables a lo actual”, resaltando como principales problemas de la justicia la congestión judicial y la falta de recursos para la Rama. Respecto de la propuesta de instituir la ratificación o el veto por parte del Senado a la elección de Magistrados como propuesta intermedia al sistema de cooptación, el Magistrado se manifestó en contra.⁴

Con este panorama la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente fue aprobada por las Cámaras Legislativas mediante Acto Legislativo número 02 de 19 de diciembre de 1977, que convocó a la Asamblea Constitucional, así:

Artículo 1º. Convocase una Asamblea Constitucional, que deberá reunirse en Bogotá, D. E., por el término de un año contado a partir del día 15 de julio de 1978, para que como organismo derivado del Congreso en su calidad de Constituyente, reforme la Constitución Política exclusivamente en las siguientes materias:

- a) En lo relativo a la Administración Departamental y Municipal de que tratan el Título XVIII y las demás disposiciones relacionadas con este, contenidas en otros títulos, entre ellas las de los artículos 5.º, 6.º, 7.º, y 199; y,
- b) En lo concerniente al Ministerio Público, Consejo de Estado, Administración de Justicia y Jurisdicción Constitucional de que tratan los Títulos XIII, XIV, XV y XX, y las demás disposiciones relacionadas con ellos, inclusive el artículo 12 del presente Acto Legislativo.

Esta Asamblea estaría conformada por delegatarios elegidos popularmente, a razón de dos por cada departamento, dos por el Distrito Especial de Bogotá y dos por las Intendencias y Comisarías, con excepción de la Intendencia de San Andrés y Providencia, la cual elegirá asimismo dos delegatarios. Estos delegatarios tendrían que ser cualificados, ya que además de superar la edad de 35 años se les exigía haber desempeñado alguno de los cargos de Presidente de la República, Designado, Senador, Representante a la Cámara, Ministro de Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o del Tribunal Disciplinario, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde de Bogotá, o haber ejercido por diez años, a lo menos, una profesión con título universitario.

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, mediante Sentencia de 5 de mayo de 1978, M.P. José María Velasco Guerrero, argumentando que el Congreso de la República 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

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

² Luis Córdoba Mariño. Consideraciones sobre la proyectada Reforma Constitucional en Comentarios para una Reforma Constitucional. Pág. 45

³ *Ibíd.* Pág. 47.

⁴ Guillermo González Charry. *Proyecto de Reforma Constitucional del poder judicial y comentarios del Magistrado Guillermo González Charry, presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en Comentarios para una Reforma Constitucional.* Pág. 32.

una materia de fondo del Acto Legislativo, y que le dio al artículo 218 de la Carta un carácter pétreo:

“El Congreso, como destinatario del poder de reforma constitucional derivado del constituyente primario, tiene plena capacidad para expedir actos legislativos reformativos de la Constitución. Pero no puede reformarla para modificar el contenido y el alcance de su propia competencia. Reformar la Constitución directamente no es lo mismo que instituir un órgano constituyente.

De todo lo cual resulta que la atribución de competencias por el Congreso a la Asamblea Nacional Constituyente para que en ejercicio del poder de reforma modifique la Constitución en las materias que le señale el Acto Legislativo número 2 de 1977, configura una clásica usurpación de competencias”.

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. Sostenía pávido el ex Presidente Liberal:

“Hay materias acerca de las cuales algunos podrían pensar que la Corte Suprema de Justicia no desea ver reformadas. Así, la creación del Consejo Superior de la Magistratura, un cuerpo que tendría facultades importantes para el funcionamiento de todo el sistema judicial y cuyas facultades tienen que estar también en armonía con la función del Presidente de ‘velar porque en todo el territorio de la República se administre pronta y cumplida justicia’. Yo respeto sinceramente a los Magistrados de la Corte y pienso que una sentencia sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo que disponga la convocatoria de la Constituyente no estaría, no podría de manera alguna estar influida por el deseo de conservar el privilegio de la cooptación o por el rechazo a las funciones propias del Consejo Superior”.⁵

Quedó así frustrado ese proyecto de Asamblea Constituyente. Con posterioridad a su declaratoria de inexecutable, el Congreso de la República promulgó el Acto Legislativo número 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 y 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.

Una de las virtudes fue la aclaración del tipo de vicios de forma sobre los que podía decidir la Corte Suprema de Justicia, precisando que sólo podía hacerlo por haber sido aprobados sin el cumplimiento de los requisitos prescritos en el artículo 81; por no haber sido aprobados en legislaturas ordinarias consecutivas; o por haber sido aprobados en la segunda legislatura sin la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara.

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 ex Presidente Lleras Restrepo, que sostenía ya en aquella década de nuestra historia que:

“Soy partidario de que, sin perjuicio de que se siga trabajando intensamente en las reorganizaciones que ha emprendido el Gobierno para fortalecer la Rama Judicial y dotarla de los necesarios instrumentos de trabajo para el expedito cumplimiento de su misión, se abra 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. Si no me engaña mi memoria, el doctor Alfonso López Michelsen propuso esta fórmula hace ya tiempo”.⁶

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

⁵ Carlos Lleras Restrepo. *El Consejo Superior de la Magistratura en ¿Constituyente o Congreso?* Pág. 204.

⁶ *Ibíd.* Pág. 194.

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 ha significado una reforma estructural de la justicia, así:

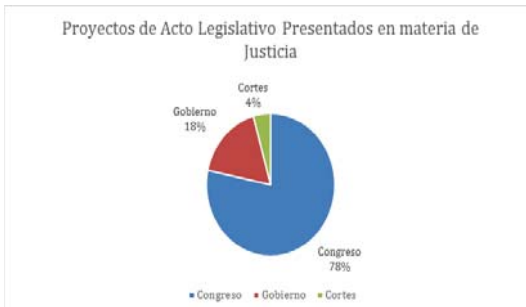
	Proyecto de Acto Legislativo	Estado	Autor
1	Proyecto de Acto Legislativo número 77-98 Senado, <i>por el cual se reforma la Constitución Política.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
2	Proyecto de Acto Legislativo número 81/00 Senado, <i>por el cual se dictan normas sobre la responsabilidad de los altos funcionarios del Estado.</i>	Archivado en debate	Congresional
3	Proyecto de Acto Legislativo número 19-01 Senado, <i>por medio de la cual se modifica el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia.</i>	Archivado en debate	Congresional
4	Proyecto de Acto Legislativo número 168-01 Senado, <i>por medio del cual se modifican los artículos 116, 248 y 250 de la Constitución Política de Colombia.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
5	Proyecto de Acto Legislativo número 17-01 Senado, <i>Modifíquese el artículo 116 de la Constitución Política.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
6	Proyecto de Acto Legislativo número 18-01 Senado, <i>por el cual se reforma el artículo 276 de la Constitución Política en el sentido de prohibir la reelección de Procurador General para el periodo inmediato y de otros funcionarios.</i>	Retirado por el autor	Congresional
7	Proyecto de Acto Legislativo número 181-01 Cámara, <i>por el cual se modifican los artículos 116 y 250 de la Constitución Política.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
8	Proyecto de Acto Legislativo número 19-01 Cámara, <i>por el cual se modifica el numeral 3 del artículo 256 de la Constitución Política.</i>	Archivado por tránsito de legislatura	Congresional
9	Proyecto de Acto Legislativo número 87-01 Cámara, <i>por medio del cual se adopta una reforma constitucional.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
10	Proyecto de Acto Legislativo número 07-01 Senado, <i>por medio del cual se modifican los artículos 235 y 234 de la Constitución Política de Colombia.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
11	Proyecto de Acto Legislativo número 21-02 Cámara, <i>por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
12	Proyecto de Acto Legislativo número 46-02. <i>por medio del cual se reforma el artículo 274 de la Constitución Política de Colombia.</i>	Archivado por tránsito de legislatura	Congresional
13	Proyecto de Acto Legislativo número 10-02, <i>por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en materia de administración de justicia.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
14	Proyecto de Acto Legislativo número 12-02, <i>por el cual se reforma la Constitución Nacional. Reforma los artículos 116, 250 y 251, sobre administración de justicia y Fiscalía General de la Nación.</i>	Acto Legislativo	Gubernamental
15	Proyecto de Acto Legislativo número 161-02, <i>por medio de la cual se modifica el artículo 249 de la Constitución Política de Colombia.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional

	Proyecto de Acto Legislativo	Estado	Autor
16	Proyecto de Acto Legislativo número 45-06, <i>por medio del cual se modifican los artículos 183, 184 y 186 de la Constitución Política.</i>	Archivado en debate	Congresional
17	Proyecto de Acto Legislativo número 07-06, <i>por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.</i>	Archivado en debate	Congresional
18	Proyecto de Acto Legislativo número 133-06, <i>por la cual se reforman algunas disposiciones de la Constitución Política en materia de justicia.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Gubernamental
19	Proyecto de Acto Legislativo número 13-06 Senado, <i>proyecto mediante el cual se reforman los artículos 86, 235, 237 y 241 de la Constitución Política.</i>	Acumulado en Proyecto de Acto Legislativo número 133-06	Fiscalía, Consejo de Estado y Yesid Ramírez.
20	Proyecto de Acto Legislativo número 150-06 Cámara, <i>a través de la cual se reforman los artículos 86, 235, 237 y 241 de la Constitución Política.</i>	Acumulado en Proyecto de Acto Legislativo número 133-06	Congresional
21	Proyecto de Acto Legislativo número 250-08 Cámara, <i>por medio del cual se modifican los artículos 183, 184 y 186 de la Constitución Política.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
22	Proyecto de Acto Legislativo número 51-08 Cámara, <i>por medio del cual se reforma políticamente la Constitución Política de Colombia y se introducen otras modificaciones.</i>	Acumulado en Proyecto de Acto Legislativo número 106-08	Congresional
23	Proyecto de Acto Legislativo número 07-08, <i>por el cual se reforman unos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Gubernamental
24	Proyecto de Acto Legislativo número 09-08, <i>por medio del cual se reforman los juicios especiales y se modifican algunos artículos de la Constitución Política.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
25	Proyecto de Acto Legislativo número 10-08, <i>por el cual se reforman unos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.</i>	Retirado por el autor	Gubernamental
26	Proyecto de Acto Legislativo número 106-08 Cámara, <i>por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.</i>	Acto Legislativo	Gubernamental
27	Proyecto de Acto Legislativo número 16-09, <i>por medio del cual se modifica el numeral 3 y se adiciona el numeral 8 y un párrafo del artículo 256 de la Constitución Política.</i>	Archivado por tránsito de legislatura	Congresional
28	Proyecto de Acto Legislativo número 08-09, <i>por medio del cual se modifican los artículos 186, 235, 241 y 251 de la Constitución Nacional.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
29	Proyecto de Acto Legislativo número 09-09, <i>por el cual se crea un Tribunal Nacional Especial para investigar y juzgar penal y disciplinariamente a algunos altos funcionarios del Estado.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
30	Proyecto de Acto Legislativo número 07-10, <i>por medio del cual se reforma el artículo 231 de la Constitución Política de Colombia sobre la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
31	Proyecto de Acto Legislativo número 04-11 Senado, <i>por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.</i>	Retirado por el autor	Congresional
32	Proyecto de Acto Legislativo número 07-11, <i>por medio del cual se reforma la Constitución Política en asuntos relacionados con la justicia.</i>	Archivado en debate - con objeciones	Gubernamental

	Proyecto de Acto Legislativo	Estado	Autor
33	Proyecto de Acto Legislativo número 11-11 Senado, <i>por medio del cual se reforman los artículos 78, 86, 116, 179 a 181, 183, 184, 228, 230 a 232, 237, 238, 241, 254 a 257, 264 y 265 de la Constitución Política de Colombia.</i>	Acumulado en Proyecto de Acto Legislativo número 07-11	Consejo de Estado
34	Proyecto de Acto Legislativo número 12-11, <i>por medio del cual se reforma el procedimiento y competencia de los Juicios Especiales y se modifican algunos artículos de la Constitución Política.</i>	Acumulado en Proyecto de Acto Legislativo número 07-11	Congresional
35	Proyecto de Acto Legislativo número 13-11, <i>por el cual se crea un Tribunal de Investigación Penal y Disciplinaria adscrito a la Cámara de Representantes.</i>	Acumulado en Proyecto de Acto Legislativo número 07-11	Congresional
36	Proyecto de Acto Legislativo número 20-11 Senado, <i>por el cual se reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y el numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política.</i>	Acto Legislativo	Congresional
37	Proyecto de Acto Legislativo número 03-12, <i>por el cual se deroga el Acto Legislativo número 01 de 2011 y se adiciona un párrafo al artículo 375 de la Constitución Nacional.</i>	Acumulado Proyecto de Acto Legislativo número 02-12	Congresional
38	Proyecto de Acto Legislativo número 02-12, <i>por medio del cual se modifica el párrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
39	Proyecto de Acto Legislativo número 104-12, <i>por medio del cual se modifica el artículo 249 de la Constitución Nacional sobre la elección del Fiscal General de la Nación.</i>	Retirado por el autor	Congresional
40	Proyecto de Acto Legislativo número 16-12, <i>por medio del cual se reforma el artículo 267, 276 y 281 de la Constitución Política de Colombia, sobre la elección del Contralor General de la República el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional
41	Proyecto de Acto Legislativo número 04-14 Senado, <i>por medio de la cual se modifican los artículos 233, 249, 254, 267 y 276 de la Constitución Política.</i>	Retirado por el Autor	Congresional
42	Proyecto de Acto Legislativo número 12-14, <i>por medio del cual se modifican los artículos 233, 249, 254, 267 y 276 de la Constitución Política.</i>	Acumulado al Proyecto de Acto Legislativo número 18-14 Senado	Congresional
43	Proyecto de Acto Legislativo número 18-14, <i>por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.</i>	Acto Legislativo	Gubernamental
44	Proyecto de Acto Legislativo número 19-14, <i>por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos.</i>	Acumulado al Proyecto de Acto Legislativo número 18-14 Senado	Congresional
45	Proyecto de Acto Legislativo número 111-15 Senado, <i>por el cual se modifican las normas relativas a la investigación, acusación y juzgamiento de los congresistas y altos servidores que gozan de fuero constitucional y se dictan otras disposiciones.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Gubernamental
46	Proyecto de Acto Legislativo número 92-16, <i>por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia.</i>	Archivado por vencimiento de términos	Congresional

De la tabla anterior es posible colegir varias conclusiones. De los 46 proyectos de Acto Legislativo presentados en los últimos 20 años, 36 han sido de autoría congresional, 8 de autoría gubernamental y dos de las Altas Cortes. Del total de los proyectos, solo 3 de autoría gubernamental y uno de autoría congresional se han convertido en

Actos Legislativos, y solo uno de ellos, el Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 -Equilibrio de poderes-, planteó una reforma en cuando a los requisitos para la elección y juzgamiento de los Magistrados, sin mencionar, por supuesto, polémicos asuntos como la cooptación o la administración de la Rama Judicial.



Se observa así la notoria concentración de las iniciativas con algún grado de viabilidad en manos 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 a la Justicia de 2012

El 6 de marzo de 2011 se publicó la primera ponencia del Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado, *por medio del cual se reforma la Constitución Política en asuntos relacionados con la justicia*. Esta polémica reforma fue presentada por el Ministerio del Interior con el propósito de “*superar los problemas que presenta el actual sistema judicial colombiano*”, al conseguir “*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”⁷.

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 del 91 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*”⁸.

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. 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 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

⁷ [Acta de Plenaria 65 del 11 de junio de 2013 Senado.](#)

⁸ *Gaceta del Congreso* número 566 del 4 de agosto de 2011.

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.

Ese proyecto contenía como aspectos centrales o ejes temáticos los ocho 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, lo relativo 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) La funciones nominadoras (en donde se hacían ajustes o modificaciones respecto del método de cooptación para la elección de los Magistrados 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 día 20 de junio de 2012, y sin embargo, tan sólo 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 (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*”⁹.

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 sólo se abortó la reforma constitucional ya gestada sino, lo que es peor, se erradicó por completo cualquier

⁹ Sentencia de la Sala Plena de la Sala Contencioso-Administrativa, del 16 de septiembre de 2014, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

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

La tan aclamada Reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional resultó en un gran fracaso. Esta gran derrota del Gobierno nacional, de su Ministro del Interior y del Congreso Nacional en su conjunto, fue el portazo judicial a cualquier reforma judicial que pudiera nacer en el seno de las Cámaras Legislativas. La teoría de la sustitución tomó vuelo y significó el irremediable secuestro de las facultades del Congreso como constituyente derivado.

La Reforma de Equilibrio de Poderes tuvo ocho debates en el Congreso de la República, y su aprobación tomó cerca de un año y medio. Diversos sectores políticos intervinimos para plantear al país un conjunto de normas que pudieran solucionar, al menos parcialmente, la crisis de legitimidad de las instituciones y la confianza del pueblo en su propia Constitución. Consciente de que esta no era una reforma histórica, asumí la responsabilidad frente al país, razón por la cual planteé reformas que servirían para reajustar en algo el balance de poder entre las ramas del poder público. En aquella oportunidad, acabamos la reelección presidencial, y la convertimos en cláusula pétrea para impedir que el Congreso fuera de nuevo pieza de ajedrez para los desbarajustes institucionales. De igual forma, denunciábamos el papel limitado que tiene el Congreso de la República en la vida política del país, con unos parlamentarios temerosos de debatir y votar, en una reforma en la cual 70 de 102 senadores tuvieron que declararse impedidos por una u otra razón por temor a demandas de pérdida de investidura.

Así mismo, denunciábamos ya en el 2014 como el diseño original de la Carta Política de 1991 había resultado en el traslado de las prácticas clientelistas de la política a las Cortes, en particular por las funciones electorales y la cooptación, que finalmente no se abordaron en la reforma. Solicitamos a la Plenaria eliminar las funciones nominadoras y electorales las Cortes, para que los jueces en lugar de dedicarse a hacer política volvieran a dedicarse a administrar justicia. Debatimos igualmente el papel de la Corte Constitucional en la democracia. Denunciábamos como esta corporación había asumido un papel supraconstitucional, que

tenía al Congreso impedido para desarrollar reformas constitucionales de fondo con el uso indiscriminado de la Teoría de la Sustitución. Denunciamos igualmente la figura de la inviolabilidad de los Magistrados, que era una figura que pretendía blindarlos de cualquier investigación, como condición para la aprobación del Tribunal de Aforados y la supresión del Consejo Superior de la Judicatura.

Finalmente, y en medio de un fuerte lobby por parte del Fiscal General de la Nación del momento y del Presidente de la Corte Suprema, el hoy investigado Leónidas Bustos, el Congreso de la República dio a luz esta reforma. Pero como ejemplo triste de la imposibilidad del Congreso de disponer reajustes institucionales mediante el ejercicio de sus facultades como constituyente derivado, la Corte Constitucional dispuso la declaratoria de inexecutable de algunos artículos de la Reforma de Equilibrio de Poderes. En sus fallos, esta corporación de manera desenfadada adujo razones de conveniencia y hace juicios de carácter político, extraños a su competencia. En la Sentencia C-285 de 1º de junio de 2016, mediante la cual la Corte Constitucional decidió acerca de la declaratoria de inexecutable de los artículos relacionados con el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial del Acto Legislativo 02 de 2015, la Corte Constitucional no hace mención alguna de las reglas jurídicas establecidas por vía jurisprudencial para la realización del juicio de sustitución de la Constitución. Por el contrario, la Corte Constitucional se limita a esgrimir apreciaciones generales y subjetivas acerca de la conveniencia de uno u otro esquema de autogobierno para la Rama Judicial.

En este caso, sin mayor argumentación, la Corte Constitucional enumeró las razones que hacen materialmente imposible el Gobierno y administración de la Rama en la forma consagrada por el Congreso en el Acto Legislativo número 02 de 2015, tales como la acrítica asignación de funciones de Gobierno y Administración a diversas instancias, la irresoluble incompatibilidad entre los roles judiciales y administrativos de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial que participarían en el Consejo de Gobierno Judicial, la dependencia del Consejo de Gobierno Judicial a la Gerencia de la Rama Judicial y la inviabilidad del autogobierno judicial debido a que la dirección de la Rama Judicial se encuentra en cabeza de un órgano segmentado y no cohesionado. Con base en dichas razones, el Tribunal Constitucional sostiene que la reforma constitucional realizada mediante el Acto Legislativo número 02 de 2015 sustituye la Constitución Política al atentar

contra los principios de separación de poderes y autonomía e independencia de la Rama Judicial, sin explicar por qué a la luz de las pautas impuestas por la misma Corte Constitucional para la aplicación del juicio de sustitución estas reformas atacan el eje axial de la Carta Política.

Llega a tal punto la Corte Constitucional, que además de declarar la inexequibilidad de los artículos referentes al nuevo modelo de Gobierno Judicial, en la parte resolutoria de la Sentencia C-285 de 2016 determina la forma en la que van a quedar los artículos de la Constitución Política. *“En consecuencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, el artículo 254 de la Carta Política quedará así: “artículo 254. El Consejo Superior de la Judicatura estará integrado por seis magistrados elegidos para un periodo de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado”.*

De la misma manera la Corte Constitucional, sin ningún reparo, declaró mediante Sentencia C-373 de 13 de julio de 2016 la inconstitucionalidad de los artículos de la Reforma de Equilibrio de Poderes referentes al Tribunal de Aforados, es decir, los artículos en los que se modificaba su propio juez, arguyendo que con los mismos el Congreso de la República había desconocido los límites competenciales para reformar la Constitución, considerando los Magistrados que dicha reforma sustituía el eje definitorio *“separación de poderes y autonomía e independencia del poder judicial”*. Particular análisis cuando lo que pretendía la reforma era eliminar la irresponsabilidad que ostentan los togados de las altas corporaciones, cuyas investigaciones, salvo en el caso del Magistrado Jorge Pretelt, se oxidan en los anaqueles de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

De esta forma, las razones esgrimidas por el Tribunal Constitucional escapan a la órbita de los argumentos jurídicos y a los requisitos por ella misma impuestos para desarrollar el juicio de sustitución, circunscribiéndose a los argumentos de conveniencia política de acuerdo con los cuales la modificación realizada por el Congreso de la República al esquema de autogobierno judicial genera un sistema disfuncional en el gobierno y administración de la Rama Judicial, sustituyendo al Congreso como escenario natural para el desarrollo de las discusiones políticas en virtud del principio democrático.

Este fracaso de la Reforma de Equilibrio de Poderes, que tan duramente golpeó al Congreso de la República, es el ejemplo más inmediato que

tiene este Congreso de la necesidad imperiosa de abrir los canales democráticos para que mediante la Asamblea Nacional Constituyente limitada donde el pueblo pueda disponer la evolución definitiva de las rancias estructuras clientelistas de las Cortes para desembocar en un diseño que logre un ajuste adecuado entre las ramas del poder público.

3. Necesidad de la Reforma

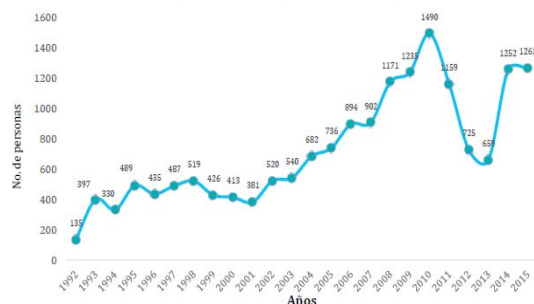
Además de los argumentos de carácter constitucional planteados arriba, es necesario trazar algunos de los puntos centrales que en la cotidianidad de la justicia evidencian la urgente necesidad de adelantar una reforma estructural de la justicia.

3.1. Corrupción

Los escándalos de corrupción en la justicia son cada vez más frecuentes, y sin duda alguna cada vez más repugnantes en un país que, hastiado de la corrupción, evidencia como naufragan algunos de sus Magistrados y Fiscales en medio de los vergonzantes titulares de prensa que defraudan de formas cada vez más asombrosas a la ciudadanía.

De acuerdo con cifras del Consejo Superior de la Judicatura, desde el año 2008 y hasta julio de 2017 habrían sido destituidos 137 jueces, 19 fiscales, 4 magistrados y 3 conjuces. La crisis en el Sistema Judicial también se manifiesta en el incremento alarmante de los abogados sancionados por el Consejo Superior de la Judicatura. En el año 1992 se presentaron 135 casos de abogados sancionados, manteniendo un crecimiento constante año a año hasta un pico en 2010 de 1.420 casos. A partir de ese año empezó a caer el número hasta llegar a 2014 y 2015 cuando volvió a subir y se ubicó en 1.252 y 1.261 respectivamente.

Gráfico No. 11 Abogados sancionados



Fuente: Informes al Congreso del Consejo Superior de la Judicatura (1992-2014).
Gráfico: Elaboración CEJ

Fuente: Corporación Excelencia por la Justicia - Caracterización de la Justicia Formal en Colombia y Elementos para la Construcción de una Agenda Estratégica para su Mejoramiento (2013).

De todos estos casos, resaltaron ante la opinión pública los siguientes:

3.1.1 Caso José Leónidas Bustos, Francisco Ricaurte y Camilo Tarquino

De acuerdo con la información de prensa, estos tres ex Presidentes de la Corte Suprema de Justicia estarían presuntamente vinculados con redes de corrupción en relación con la recepción de sumas de dinero para favorecer a algunos Congresistas en sus procesos ante la Corte Suprema de Justicia. En esta red de corrupción, en la que estarían implicados también personajes como el Fiscal Anticorrupción Luis Gustavo Moreno y el ex Gobernador de Córdoba Alejandro Lyons, aparentemente participaban abogados, congresistas, Fiscales y Magistrados para favorecer a determinados investigados. El proceso se encuentra en investigación por parte de las autoridades.

3.1.2 Caso Luis Gustavo Moreno, Director de la Unidad Nacional Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación

En este vergonzante episodio, el Director de la Unidad Nacional Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación, Luis Gustavo Moreno, fue detenido en junio de 2017 después de que la Agencia Antinarcoóticos de Estados Unidos (DEA) obtuvo información por la cual Moreno solicitó dineros al ex Gobernador del departamento de Córdoba, Alejandro Lyons, para desviar investigaciones que se llevaban en su contra en la Fiscalía General de la Nación. Moreno aceptó cargos.

3.1.3 Caso de investigación del Magistrado Jorge Pretelt y su acusación por el Congreso de la República

El ex Presidente de la Corte Constitucional Jorge Ignacio Pretelt fue suspendido por el Senado de la República por el proceso que presuntamente lo relaciona con el abogado de Fidupetrol, Víctor Pacheco. El ex Magistrado se encuentra actualmente acusado ante la Corte Suprema de Justicia por estos hechos.

Por otro lado, se destaca el “cuello de botella” causado por el 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 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

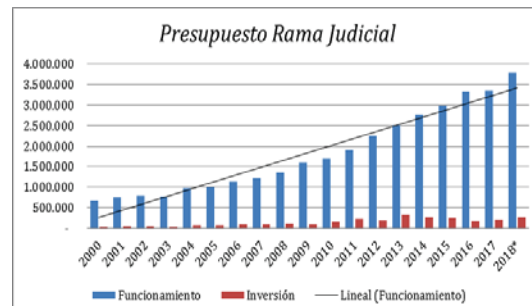
suma a la naturaleza estrictamente política y no judicial del Congreso. Todo lo anterior sumado a la inoperancia de la Comisión de Acusación e Investigación de la Cámara de Representantes.

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, anti-jurídico, 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. Presupuesto y mala administración de la Rama

3.2.1 Administración de la Justicia

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 4,21 billones de pesos. Esto significa un incremento en 18 años de casi 5 veces el presupuesto destinado para la Rama.



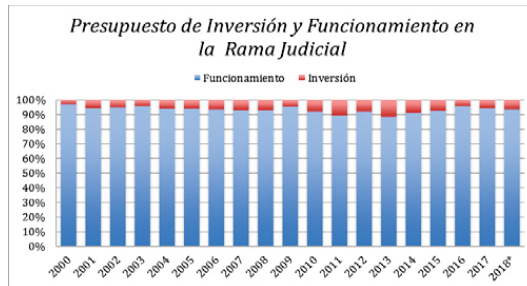
Fuente: Cálculos propios con información del Consejo Superior de la Judicatura, cifras en millones.

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

¹¹ Artículo 237 constitucional, numeral 5.

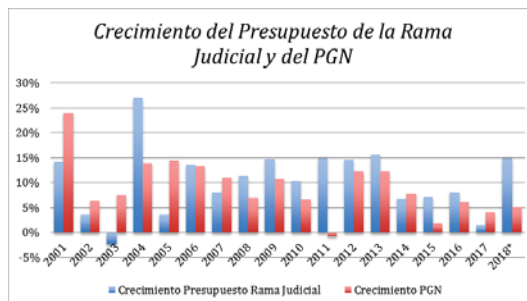
¹² Cfr. Sentencia del 5 de septiembre de 2013.

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

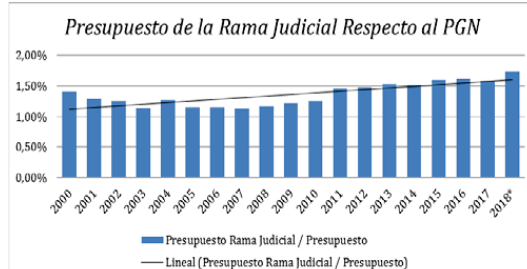


Fuente: Cálculos propios con información del Consejo Superior de la Judicatura, cifras en millones.

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

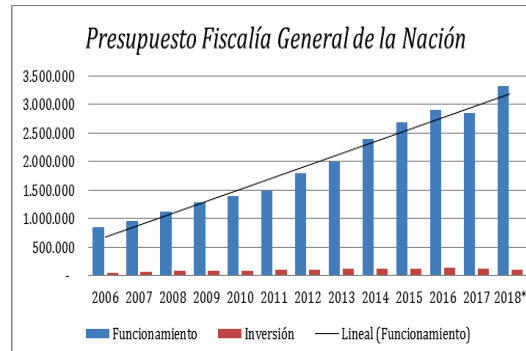


El presupuesto de la Rama Judicial se ha incrementado en promedio 10,4% anual desde el año 2000, superior al crecimiento promedio del Presupuesto General de la Nación que se encuentra en un 9% anual, pasando del 1,14% en el 2003 al 1,73% en el Proyecto de Presupuesto para el 2018. Es importante aclarar 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.



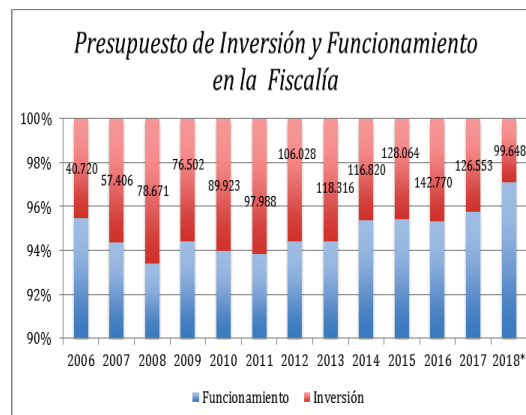
Fuente: Cálculos propios con información de MinHacienda.

Fiscalía General de la Nación



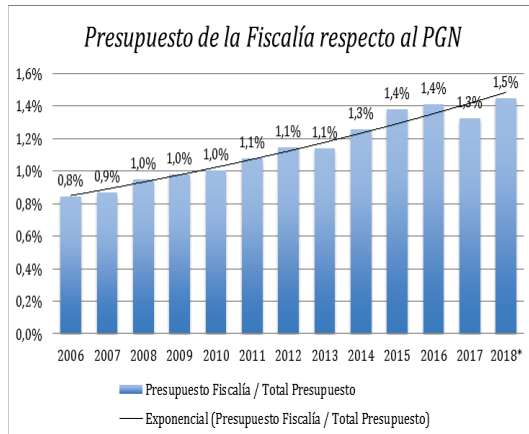
Fuente: Cálculos propios con información de la Fiscalía General de la Nación, cifras en millones.

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.



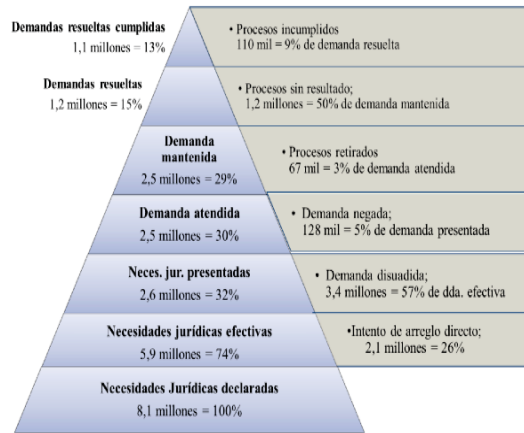
Fuente: Cálculos propios con información de la Fiscalía General de la Nación

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 al Informe al Congreso de la Rama Judicial del año 2016, y a 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 período 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

La Constitución de 1886 fue fuertemente criticada por permitir como único mecanismo de reforma de la Constitución Nacional las modificaciones que a través de Acto Legislativo hiciera el Congreso de la República (artículo 209). Este mecanismo único, frente al cual se llegó a concluir que no era posible reformar la Constitución en absoluto -como se adujo en los años 1990 y 1991- fue 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 limitar su poder 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 Política 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.

En contraste con 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 el mecanismo con el que en todas las ocasiones, salvo una, se han hecho las ya casi 50 reformas 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 éstas deben quedar después de alguna decisión suya de inexecutable o de executable 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 auto-restringido 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

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

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

¹⁴ Artículo 374 de la Constitución Política.

no se trata, claramente, de una Constituyente para reformar 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 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 omnímoda 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

¹⁷ Sentencia C-1040 de 2005, M.P.s. 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.

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 donde 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 ésta 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 éstas, 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” (Acto Legislativo número 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 al ser ella el mástil de la bandera de la justicia, que es la reina de las virtudes republicanas y con la que se sostienen la igualdad y la libertad, en palabras del Libertador.

IV. IMPACTO FISCAL

Con relación al impacto fiscal del presente proyecto de ley nos remitimos a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010 indicó que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en

tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar

*correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada”.*¹⁹

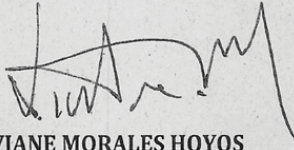
V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-625 de 2010, M.P. Nilson Pinilla.

Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al 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, de conformidad con el texto original radicado.

De los honorables Senadores,



VIVIANE MORALES HOYOS
Senadora de la República
Partido Liberal Colombiano