



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1649

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

AUDIENCIA PÚBLICA NÚMERO 04 DE  
2021

(octubre 7)

09:30 a. m.

**Tema: Proyecto de Acto Legislativo número 125 de 2021 Cámara, por el cual se reforma la Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.**

Proposición aprobada en esta Célula Legislativa y suscrita por el Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado.

**Presidente César Augusto Lorduy Maldonado:**

Muy buenos días, vamos a iniciar esta Audiencia Pública programada con el objeto de que los ciudadanos, los expertos, académicos y demás actores interesados en el tema que nos convoca hoy, que es una posible modificación a la Constitución para adelantar un proceso de Reforma a la Justicia, señora Secretaria sirva usted anunciar el Orden del Día para esta Audiencia.

**Secretaria Amparo Yaneth Calderón Perdomo:**

Sí señor Presidente, muy buenos días, siendo las 9:52 de la mañana procedo con la lectura del Orden del Día.

HONORABLE CÁMARA DE  
REPRESENTANTES COMISIÓN PRIMERA  
CONSTITUCIONAL

Legislatura 2021-2022

AUDIENCIA PÚBLICA MIXTA

(Cumpliendo con los protocolos de bioseguridad establecidos por la Cámara de Representantes)

Salón de sesiones de la Comisión Primera

“Roberto Camacho Weverberg” y

plataforma Google Meet

ORDEN DEL DÍA

Jueves siete (07) de octubre de 2021

09:30 a. m.

I

**Lectura de Resolución número 005**

(octubre 1º de 2021)

II

AUDIENCIA PÚBLICA

**Tema: Proyecto de Acto Legislativo número 125 de 2021 Cámara, por el cual se reforma la Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.**

Autores: Honorables Representantes Julio César Triana Quintero, Mauricio Parodi Díaz, José Gabriel Amar Sepúlveda, César Augusto Lorduy Maldonado, Modesto Enrique Aguilera Vides, Ángela Patricia Sánchez Leal, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Eloy Chichi Quintero Romero, Erwin Arias Betancur, David Ernesto Pulido Novoa, Gloria Betty Zorro Africano, Oswaldo Arcos Benavides, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Ciro Fernández Núñez, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Jairo Humberto Cristo Correa, Salim Villamil Quessep, Jorge Méndez Hernández, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Héctor Javier Vergara Sierra y los Honorables Senadores Germán Varón Cotrino, Temístocles Ortega Narváez, Carlos Abraham Jiménez, Ana María Castañeda Gómez, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Antonio Luis Zabaraín Guevara, Emma Claudia Castellanos.

Ponentes: Honorables Representantes César Augusto Lorduy Maldonado -C, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi - C, José Jaime Uscátegui Pastrana, Adriana Magali Matiz Vargas, Alejandro Alberto Vega Pérez, Élbort Díaz Lozano, Juanita María

Goebertus Estrada, Carlos Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán Urbano.

**Proyecto publicado:** *Gaceta del Congreso* número 936 de 2021

**Proposición aprobada** en esta Célula Legislativa y suscrita por el Honorable Representante *César Augusto Lorduy Maldonado*.

### III

#### Lo que propongan los Honorables Representantes

El Presidente,

*Julio César Triana Quintero.*

La Vicepresidenta,

*Margarita María Restrepo Arango.*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

La Subsecretaria,

*Dora Sonia Cortés Castillo.*

Ha sido leído el orden del día, señor Presidente.

#### Presidente:

Muchas gracias doctora Amparo, es importante aclararle a la ciudadanía que esta es una Audiencia que fundamentalmente tiene el propósito de escuchar, escuchar a los ciudadanos, escuchar a los expertos, escuchar a todos los demás actores que pudieran tener algún elemento que permita enriquecer el Proyecto o algunos inconvenientes o situaciones que pudieran no serle del agrado. Esta no es una Audiencia con el objeto de debatir los puntos, los Representantes que podamos estar vinculados a este Proyecto no intervendremos solamente cuando sea necesario, pero no es una Audiencia para debatir el Proyecto con los Representantes, sino para debatir el Proyecto con los ciudadanos.

En ese orden de ideas, señora Secretaria, quisiera que pudiéramos proceder dándole el uso de la palabra a las personas que vayan a intervenir, pero primero le agradezco que anuncie el primer punto del Orden del Día.

#### Secretaria:

Sí señor Presidente. Primer punto: lectura de la Resolución número 05 de octubre 1° de 2021.

#### RESOLUCIÓN NÚMERO 05 DE 2021

(octubre 1°)

*“por la cual se convoca a Audiencia Pública”*

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes

#### CONSIDERANDO:

a) Que la Ley 5ª de 1992, en su artículo 230 establece el procedimiento para convocar Audiencias Públicas sobre cualquier Proyecto de Acto Legislativo o de Ley.

b) Que mediante Proposición número 05 aprobada en la Sesión de Comisión del miércoles 1 de septiembre de 2021, suscrita por el Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, Ponente del Proyecto de **Acto Legislativo número 125 de 2021 Cámara**, por el cual se reforma la *Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones*, ha solicitado la realización de Audiencia Pública Mixta.

c) Que la Mesa Directiva de la Comisión considera que es fundamental en el trámite de estas

iniciativas, conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el Proyecto de ley o Acto Legislativo antes citado.

d) Que el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

e) Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las Audiencias Públicas ha manifestado: “(...) las Audiencias Públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de estas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos de vista sobre los Proyectos de ley o Acto Legislativo que se estén examinando en la Célula Legislativa correspondiente; no son, así, Sesiones del Congreso o de sus Cámaras, sino Audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados”.

f) Que la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes según artículo 2° de la Resolución 0777 del 4 de abril de 2020, permite que mientras subsista la declaración de Emergencia Sanitaria, todas y cada una de las funciones que le corresponden a los Representantes a la Cámara de acuerdo con la Ley 5ª de 1992, pueden realizarse, a través de medios virtuales, digitales o de cualquier otro medio tecnológico, bajo el principio de asegurar en todos los casos, que se den a conocer oportunamente a los Representantes a la Cámara y de la sociedad en su conjunto, todo lo relacionado con el trabajo legislativo que se adelanta en las Comisiones y Plenarias de la Cámara de Representantes.

#### RESUELVE:

Artículo 1°. Convocar a Audiencia Pública Mixta para que las personas naturales o jurídicas interesadas, presenten opiniones u observaciones sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 125 de 2021 Cámara, por el cual se reforma la *Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones*.

Artículo 2°. La Audiencia Pública Mixta se realizará el jueves 7 de octubre a las 9:30 a. m., en el salón de sesiones “Roberto Camacho Weverberg”, de esta Célula Legislativa y en la plataforma Google Meet en el siguiente ID: <https://meet.google.com/mme-kraa-xbh> o marca el: (CO) +57 1 8957175 PIN: 785 625 641#

Artículo 3°. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública Mixta, podrán realizarlas hasta el miércoles 6 de octubre de 2021, en el correo electrónico [debatescomisionprimera@camara.gov.co](mailto:debatescomisionprimera@camara.gov.co).

Artículo 4°. La Mesa Directiva de la Comisión ha designado en el Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, Ponente Coordinador del Proyecto de Acto Legislativo, la dirección de la Audiencia Pública Mixta, quien de acuerdo con la lista de inscritos fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 5°. La Secretaría de la Comisión, efectuará las diligencias necesarias ante el área

administrativa de la Cámara de Representantes, a efecto de que la convocatoria a la Audiencia sea de conocimiento general y en especial de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 6°. Esta Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá D. C., el primer (1) día del mes de octubre del año dos mil veintiuno (2021).

El Presidente,

*Julio César Triana Quintero.*

La Vicepresidenta,

*Margarita María Restrepo Arango.*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

Señor Presidente, ha sido leída la Resolución del primer punto del Orden del Día, manifestarle a usted, a los integrantes de esta Audiencia que conforme al artículo 5°, la Secretaría envió las comunicaciones pertinentes para que el Canal Institucional del Congreso hiciera la convocatoria para que todos los ciudadanos pudieran participar, le hemos hecho seguimiento y efectivamente publicó en más de tres ocasiones la convocatoria para que los ciudadanos pudiesen participar.

Así mismo, y a solicitud de su señoría que hoy preside esta Audiencia, se invitaron algunas personas como al doctor *Julián Domínguez Rivera*, al doctor *Mauricio González*, al doctor *Eugenio Tercero Gil*, a la doctora *María García*, al doctor *Jorge Rincón*, al doctor *Manuel Restrepo*, al doctor *Mario Roberto Molano*, al doctor *Antonio Barreto Roza*, al doctor *Luis Bernardo Ruiz*, al doctor *Rodrigo González Quintero*, *Luis Alfonso Fajardo*, *Óscar Aguillón Duarte*. Así que Presidente, con esta información puede usted dar inicio formal a la Audiencia Pública para que escuchen a todos los ciudadanos.

**Presidente:**

Muchas gracias señora Secretaria, saludamos de manera muy especial a la Representante Adriana Magali Matiz, que se encuentra acompañándonos vía virtual o vía remota en esta Audiencia. Igualmente, saludamos a los Ponentes de este proyecto de ley que también se encuentran vinculados a esta Audiencia a través de los mecanismos que se han establecido y recordar que el Proyecto que hoy es objeto de Audiencia Pública, también ha sido dado a conocer por las diferentes vías incluyendo las institucionales y a través de las redes sociales. En esos términos y teniendo en cuenta las personas que hasta este momento están presentes, señora Secretaria me gustaría que me informara quiénes están vinculados en estos momentos a la Audiencia, para darles el uso de la palabra, de manera inicial vamos a abrir la Audiencia concediendo cinco minutos a cada uno de los que están inscritos.

**Secretaria:**

Sí señor Presidente, se ha excusado, mandó una excusa el doctor Julián Domínguez Rivera, está presente ya en plataforma, he podido señalar a la doctora María García, el doctor Manuel Restrepo, el doctor Óscar Aguillón Duarte, hasta ahora he podido confirmar estos, si hay algunos otros más por

favor hacerlo saber en el chat, así que con ellos ya presentes usted puede iniciar Presidente.

**Presidente:**

Muchas gracias señora Secretaria. Tiene el uso de la palabra la doctora María García por cinco minutos, Directora de la Fundación Liborio Mejía, la escuchamos doctora.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora María Mercedes García Perdomo, Directora de la Fundación Liborio Mejía:**

Bueno, muchísimas gracias, agradecer al doctor Lorduy y a todos los miembros de la Comisión por tener esta importante invitación, yo además de estar representando la Fundación Liborio Mejía que reúne veintitrés Centros de Conciliación a nivel nacional, estoy representando la Federación Colombiana de Centros de Conciliación que fue fundada en el 2018, con la representación de todos los Centros de Conciliación de Colombia. Entonces, estamos muy complacidos de participar en este evento y de ver que nos están proponiendo facultades jurisdiccionales a los Centros de Conciliación y de Arbitraje, como un mecanismo para agilizar la solución de conflictos, permitiendo que los particulares asistan a la Rama Judicial con el fin de descongestionar la Justicia y brindar solución presta a miles de ciudadanos que requieren una respuesta a sus problemas jurídicos. Básicamente, pues la misión de la Federación es promover el acceso a la Justicia y los mecanismos de resolución de conflictos, entonces buscamos promover legislación y reglamentaciones que fortalezcan precisamente la función de los Centros de Conciliación en Colombia.

Entonces, para nosotros es muy importante porque en Colombia hay trescientos ochenta y cuatro Centros de Conciliación y la mayoría de ellos pertenecen a entidades sin ánimo de lucro y como tal pues el 40% del total de los Centros de Conciliación pertenecen a entidades sin ánimo de lucro, podemos ver, no sé si están viendo la presentación que estoy mostrando, hay Centros de Conciliación en todo el país y eso podría apoyar la descongestión judicial que existe actualmente en nuestro país, tenemos que los Centros de Conciliación tienen una labor muy limitada en comparación con todas las exigencias que tienen en infraestructura y de cumplimiento de requisitos, porque como ustedes saben son vigilados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, vemos que los Centros de Conciliación tienen muy pocas solicitudes de conciliación y como tal permitir tener nuevas capacidades jurisdiccionales, o tener capacidad jurisdiccional como tal podría apoyarnos a tener una mayor eficiencia y relevancia en el acceso a la Justicia en Colombia.

También vemos que los Centros de Conciliación podrían tener mayores funciones, para poder ser empresas o entidades sin ánimo de lucro sostenibles y como tal esa es la importancia que vemos del Proyecto desde la Fundación Liborio Mejía y desde la Federación Colombiana de Centros de Conciliación. Entonces, pues apoyamos completamente la iniciativa y agradecemos nuevamente la importancia de invitarnos a esta Audiencia. Muchas gracias.



**Presidente:**

Muchísimas gracias a usted doctora María, le agradecemos inmensamente si nos puede, o me puede hacer llegar la presentación, con el objeto de que haga parte precisamente de la relatoría que es necesaria hacer para constancia de esta Audiencia y además para que haga parte si así se decide por parte de los Ponentes y de los Coordinadores, tomar sus inquietudes para que hagan parte de esta Audiencia. Doctor Manuel Restrepo, qué alegría, gracias doctor Restrepo.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Manuel Restrepo, del Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario:**

Bueno, muchas gracias a la Comisión por la invitación a participar de esta Audiencia, el día de ayer hicimos llegar por correo electrónico el texto escrito de la intervención, de tal manera que me limitaré simplemente a anunciar unos aspectos que ahí se tratan para dejar planteada la posición que se tiene desde la Universidad. En ese sentido en primer lugar, expresar que es un Proyecto bastante ambicioso, omnicompreensivo, que toca muchos aspectos relacionados con el tema de la Administración de Justicia desde muy distintos órdenes y en ese sentido pues hay diversas posiciones en relación con los aspectos que se tratan, unos se comparten otros no y otros se considera que no requieren de Reforma Constitucional y que podrían ser desarrollados legalmente.

En cuanto a los que generan mayor controversia, pues está indudablemente el tópico abordado en el artículo 1° relacionado con la posibilidad de la ampliación de la detención preventiva de treinta y seis a setenta y dos horas, ello podría tener visos de inconventionalidad en la medida en que el artículo 7.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece el derecho que tiene toda persona detenida o retenida a ser llevada sin demora ante un Juez o funcionario autorizado para ejercer funciones judiciales, artículo que ha sido interpretado por la propia jurisprudencia de la Comisión con un sentido de inmediatez, con lo cual el duplicar el término que hoy está en la Constitución no solamente riñe con esa noción de inmediatez y sin demora, sino que entraña una regresión en la limitación de una libertad que ya constitucionalmente ha definido el término máximo de su afectación, e indirectamente afecta también la posibilidad de recurrir al hábeas corpus cuando una persona o un tercero en su nombre, quiere activar el mecanismo de defensa de su libertad.

En segundo lugar, en relación con el artículo 2° el tema de la deferencia de la Ley para que pueda establecer límites al monto de las indemnizaciones o intereses que el Estado deba pagar, por acciones relativas a la responsabilidad, ahí podemos señalar una preocupación, en el sentido de que la búsqueda de limitaciones fiscales al efecto de las condenas judiciales contra el Estado, lesione el derecho de la víctima a obtener la reparación integral del daño que le ha sido ocasionado y más bien lo que pensamos es que lo que se podría hacer como existe

en otras latitudes es que la Ley establezca en lugar de límites a las indemnizaciones y a los intereses, estándares normativos para el establecimiento de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, de tal modo que haya tanto seguridad jurídica de los operadores para poder hacer ofertas de conciliación, como limitaciones a la amplitud de las decisiones judiciales que crean a falta de parámetros legales precisamente, el título de imputación y formas de reparación que amplían las posibilidades fiscales que tiene el Estado.

En tercer lugar, referirnos al tema del establecimiento genérico del precedente como fuente formal del derecho, nosotros creemos que no es necesario modificar la Constitución para llegar a este resultado, ya existe hoy y es pacífico el reconocimiento del precedente en la Jurisdicción Constitucional y en la Jurisdicción Administrativa, y así como el Congreso, a través de la Ley 1437 que luego sería avalada por la Corte Constitucional, estableció las reglas de creación del precedente administrativo, nada impediría que introduciendo algunas modificaciones al Código General del Proceso para la jurisdicción ordinaria, se pudiera establecer el precedente como fuente formal y no como mero criterio auxiliar de interpretación, lo que haría que fuere innecesaria la Reforma Constitucional.

En cuarto lugar, referirnos al tema de la ampliación de la oferta de operadores judiciales hacia los Notarios y los Centros de Conciliación y de Arbitraje, nos parece que allí como se diría coloquialmente no se toma el toro por los cuernos, vale decir, en la problemática de la congestión judicial no se va a resolver con esta paulatina traslación que se ha hecho de entidades que no hacen parte de la Rama, para asumir complementariamente la resolución de los problemas y de los conflictos sociales, es indispensable que se fortalezca más bien estructuralmente la Rama y si Colombia que aspira a convertirse en miembro pleno de derecho de la OCDE lo quiere hacer, pues tiene que llegar a los estándares internacionales de este tipo de países que tienen una tasa de sesenta y siete Jueces por cada cien mil habitantes, en tanto que la nuestra es tan solo de once Jueces por cada cien mil habitantes, ello implicaría más bien entonces, que desde el Congreso se impartiera una orden tanto a la Rama Judicial como al Ejecutivo, para apropiarse los recursos y adelantar los procesos necesarios para acercarse a esos estándares internacionales, que permitan realmente una garantía de cobertura por la demanda de acceso a la Justicia y que se haga a partir de un enfoque territorial e interseccional basado en el mapa de necesidades jurídicas insatisfechas, hasta alcanzar los estándares internacionales de países como los que hacen parte de la OCDE.

Y finalmente, el quinto punto que está consignado en nuestro escrito, tiene que ver al resto del conjunto de reglas de la propuesta que están relacionados, con la búsqueda de mejorar ciertas condiciones para la selección, permanencia y otros aspectos relacionados con la cúpula del poder judicial. En

términos generales, se comparte la idea de aumentar el período de los Magistrados de las Cortes de ocho a doce años, se comparte la idea de incrementar los requisitos para el acceso tanto de edad como de experiencia, se comparte el propósito de suprimir las funciones electorales de las Cortes y el refinamiento del mecanismo de cooptación.

**Presidente:**

Tres minutos más para el doctor Restrepo, por favor, nos interesa escucharlo todo.

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Manuel Restrepo, del Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario:**

Sí, sobre este último punto, decía que en relación con la supresión de funciones electorales está bien y adecuado, que se deslinde su participación en la elección del Procurador y del Auditor, pero creo que faltó un poco ser más ambiciosos para ingeniarse fórmulas que se reconoce en la presentación de Proyectos son difíciles, respecto de la participación en la elección del Fiscal General como también en la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, si eso se pudiera resolver, ayudaría todavía más a esta crítica generalizada a la politización de las Cortes por la participación en esa clase de procesos electorales.

Y en relación con la cooptación indirecta, pues es importante que no solo digamos se haya establecido una obligatoriedad de plazos perentorios para que se produzcan las elecciones de los Magistrados en las vacantes que se presenten, como también la reducción de la lista de aspirantes de diez a tres, lo que hace más fácil y eficiente el proceso de selección, sino que para que se llegue a esa lista se establezca como un deber de reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el incorporar parámetros objetivos de comparación de méritos entre los aspirantes que se inscriban, dado el amplísimo grado de discrecionalidad que hoy existe para efectos de la configuración de las listas por parte del Consejo Superior de la Judicatura y del propio proceso de elección tanto de la Corte Suprema como en el Consejo de Estado.

Y finalmente, también se hace necesario que en el reconocimiento del origen tripartito de los Magistrados, Academia, Rama Judicial y ejercicio profesional, pues se establezcan elementos mucho más objetivos, que verifiquen realmente la pertenencia del aspirante a sobre todo los dos últimos, porque en la Rama es evidente que la certificación del desempeño como Juez o Magistrado lo acredita, pero para el ejercicio profesional ¿Cómo hacer para saber si realmente una persona tiene los quince o ahora los veinticinco años de experiencia que se le exigen como litigante? O ¿Cómo hacer para saber si realmente un Abogado es académico, académico y no simplemente alguien que ocasionalmente dicta clase en una Universidad, pero que en realidad está dedicado al ejercicio profesional, entonces debería haber parámetros mucho más específicos que no son de Constitución claramente, pero sobre los cuales sí se podría establecer que sea la Ley Estatutaria la que obligatoriamente deba incorporar esos elementos

que permitan una mejor y más objetiva comparación entre los aspirantes que se inscriban.

Repito, Presidente, que de manera mucho más detallada, pues está en el escrito los argumentos que soportan estas sugerencias y recomendaciones y estamos pues en disposición de acompañar y apoyar lo que la Comisión estime pertinente para este efecto. Muchas gracias por la oportunidad de hacer esta presentación.

**Presidente:**

No doctor Restrepo, nosotros en esta Comisión Primera lo apreciamos muchísimo, lo valoramos, usted es un ejemplo de lo que debería ser la intervención de las Facultades de Derecho y de Jurisprudencia de las diferentes Universidades en Colombia, como siempre bienvenido también su escrito, anoche tuve oportunidad de leerlo y muy agradecido por su intervención. Tiene la palabra el doctor Óscar Aguillón Duarte de la facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Óscar Leonardo Aguillón Duarte, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás:**

Bueno, buenos días para todas y para todos, muchas gracias por la invitación y también por la oportunidad y el espacio y muchas gracias al Presidente al doctor César Lorduy por esta oportunidad. Bueno en primer lugar, digamos voy a hacer una revisión muy rápida así como quien me precedió en el uso de la palabra, y lo voy a hacer justamente haciendo referencia a lo que establece el Proyecto de Acto Legislativo en cuanto a su artículo 1° y justamente hace referencia a la modificación del artículo 28 de la Constitución de 1991, la cual por supuesto compartimos y estaríamos de acuerdo de su desarrollo y también de su constitucionalidad, en la medida que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y también la Corte Constitucional y como lo ha hecho también la Corte Suprema de Justicia, cuando señala que el plazo, ha hablado y ha desarrollado el concepto de plazo razonable, entendiendo que es ese derecho de regular las prerrogativas del imputado y que se determine de forma pronta, lo antes posible su situación jurídica, pues en este caso pues va acorde justamente con lo que señala este artículo 28.

Atendiendo, por supuesto, que modificaría también lo dispuesto en la Ley 1760 del año 2015, la cual regula y modifica la Ley 906 del 2004 en relación con las medidas de aseguramiento y privativas de la libertad, justamente en este caso cuando señalan en la última parte del artículo 28 de la propuesta de modificación, que la detención preventiva no podrá durar más de doce meses atendiendo por supuesto lo reseñado en este Proyecto de reforma. Hay algunas dudas sobre el concepto de alteraciones graves de seguridad, justamente que serán sujetas entonces de una reglamentación a través de una Ley Estatutaria, pero lo pertinente justamente al desarrollo de este artículo pues no habría en este caso dentro de nuestro análisis jurídico un tema digamos que generara algún tipo de inconstitucionalidad o que no

estuviese acorde con los parámetros del bloque de constitucionalidad.

En el caso del artículo 2° de la propuesta de Acto Legislativo, que es la reforma al artículo 90, donde se señala justamente y se agregaría que la Ley podrá establecer límites al monto de la indemnización y de los intereses, pues va muy acorde justamente también con lo que ha venido desarrollando el Consejo de Estado y como también se ha venido desarrollando en materia de derecho privado en el artículo 1604 del Código Civil, que allí se establece una serie de límites a la responsabilidad y también a la indemnización cuando la responsabilidad es leve o levísima. En el caso del Consejo de Estado, en diferentes pronunciamientos de este Alto Tribunal del año 2014, varias Sentencias de Unificación, justamente se estableció una serie de límites frente a lo que es la indemnización y también a los intereses, lo ha venido haciendo la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por lo tanto, en este caso podíamos decir que estaría acorde y podría proceder, por supuesto, esta reforma.

Y añadir que esta línea, justamente este renglón digamos al artículo 90, donde justamente como les decía el Consejo de Estado en varias Sentencias incluyendo como les decía Sentencias de Unificación del año 2014, estableció límites al monto de las indemnizaciones, incluyendo y desarrollando el concepto de perjuicio inmaterial y también donde se encuentran el perjuicio moral, el daño a bienes constitucionales y convencionales, el daño a la salud, perjuicios psicológicos y biológicos y demás y entonces allí pues el Consejo de Estado en diferentes jurisprudencias como lo he venido citando, estableció la reparación del daño moral en casos de lesiones personales, partiendo de la gravedad de las lesiones, incluyendo niveles del 1 al 5 justamente, en donde está la víctima directa, está la relación con los afectados, la afectación que tuvieron cónyuges, abuelos y demás, incluyendo hasta terceros. Entonces, justamente se puede decir que el establecer en este caso, un límite al monto de la indemnización es algo que se ha venido haciendo desde la Jurisdicción Contenciosa, lo ha venido haciendo jurisprudencialmente el Consejo de Estado y como les decía justamente también en materia de Derecho Civil, se ha venido haciendo y se encuentra en el 1604 del Código Civil, donde se establece una serie de límites a la indemnización a partir justamente de la creación de responsabilidad leve y levísima.

Y de hecho en muchos casos y ya en la praxis, en muchos casos puede determinar una ayuda inclusive también para las víctimas al momento de presentar la demanda y tener claras las pretensiones de la demanda, en muchos casos donde se inadmite en muchas demandas que se interponen ante la Jurisdicción Contenciosa, cuando no es muy clara y cuando no se tiene claridad acerca de cómo se tasa el daño y que en muchos casos como les digo han sido inadmitidas para que sean corregidas, justamente a partir de que hay una errónea y equívoca tasación del daño. Entonces, de allí inclusive podría esto

extenderse para que tenga un mejor desarrollo de las demandas que se interponen ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en materia de reparación directa y también de responsabilidad del Estado.

En cuanto al artículo 5°, el Proyecto de Reforma entraría a modificar el artículo 130 de la Constitución, coincidimos que es algo que no es necesario, específicamente cuando se señala la importancia y el acatamiento del precedente judicial, la medida de que como ya también se había mencionado, pues en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en la Ley 1477, pues en los artículos 269, 270 y también en el artículo 11, el artículo 10° de la ley, se ha establecido ya la obligatoriedad, que no solamente, se tiene en este caso de las Sentencias de Unificación, no solamente en este caso la obligatoriedad que tiene de reconocerse y ser acogidas propuestas de inferior jerarquía en materia de la Jurisdicción Contenciosa, sino que inclusive también en este caso impacta por supuesto a los funcionarios públicos en lo que tiene que ver con la extensión de jurisprudencia sea administrativa y la obligatoriedad por supuesto de atender lo dispuesto en Sentencias de Unificación, por eso creemos que no es necesaria, porque ya se ha venido implementando en diferentes normas y sencillamente lo que habría que hacer es hacer el ajuste en el Código General del Proceso, para que en la Jurisdicción Ordinaria se dé de la misma manera.

Y en materia del artículo 231, justamente pues cuando se señala en este caso que ya no será de lista, sino que será de terna remitida por el Consejo Superior de la Judicatura, en este caso para la elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, allí tenemos una postura diferencial, porque creemos justamente que el hecho de que sean listas permite en este caso dar mayor claridad y mayor transparencia al proceso, y genera también en este caso aplicación del principio de participación, y, por supuesto, pues el hecho de que sea una terna pues aumenta la discrecionalidad en este caso que tendría el Consejo Superior de la Judicatura, justamente la presentación de esos candidatos para que sean elegidos por votación por las dos Corporaciones a las que ya he hecho mención.

Y en cuanto al artículo 7° de la reforma, que buscaría modificar el artículo 232, específicamente en el numeral 4°, pues que se establece en este caso dentro también de los requisitos para ser Magistrado de Alta Corte, el tener una edad de 50 años o más y también haber desempeñado durante veinticinco años cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, pues hacemos el llamado de atención que justamente dentro de nuestra historia de Altas Cortes, pues en muchos casos hemos tenido grandes Jueces los cuales no han cumplido con este requisito y no por ello podemos determinar que el hecho de que sean personas mayores signifique que puedan emitir mejores fallos, de hecho digamos grandes Magistrados que hemos tenido en estas Altas Corporaciones, no han cumplido y no tenían esa edad al momento de que fueron elegidos. Entonces, no creemos en este caso que sea un condicionante



para que se pueda optar y pueda ser elegido para una Alta Magistratura.

De igual manera, habría que tener en cuenta que no solamente implicaría a las Altas Cortes, sino que adicionalmente la medida de requisitos también aplicaría para otra serie de cargos de alta distinción dentro del Estado, como son el Procurador, el Contralor General de la Nación y también el Fiscal General de la Nación, que justamente, pues como lo establece la propia Constitución, pues deben cumplir los mismos requisitos que para ser Magistrado de un Alta Corte, por lo tanto, pues hacemos la observación referente a este caso en particular. Pues en lo demás, como coincidimos en las posturas iniciales, pues una propuesta digamos muy ambiciosa, pero que creyéramos también en esto digamos no terminaría solventando, ni solucionando justamente el tema de la congestión judicial, que en últimas, pues ya como se ha reseñado en la intervención anterior, pues en este caso requiere de una mayor inversión y, por supuesto, de una mayor capacitación también para que tengamos mejores Jueces y más Jueces justamente, acordes pues con estándares internacionales y, por supuesto, que garanticen el derecho fundamental de la Administración de Justicia. Muchas gracias.

**Presidente:**

No muchísimas gracias a usted doctor Óscar, a quien hemos escuchado con bastante detenimiento, se va creando una corriente de opinión alrededor de los temas que precisamente nos convocan en el día de hoy. Señora Secretaria, ¿Sirva usted informar si existe alguna otra persona interesada en participar en la Audiencia?

**Secretaria:**

Señor Presidente, no hay ninguna otra persona, hemos escrito en el chat, no hay ninguna manifestación en el mismo, en ese sentido así que Presidente hemos dado cumplimiento al artículo 230 de la Ley 5ª del 92, de permitir que participen todas las personas interesadas en el tema.





**Presidente:**

Muchísimas gracias señora Secretaria, en consecuencia, por no existir más personas interesadas en participar, distinta del doctor Restrepo y del doctor Óscar, a quien le agradecemos inmensamente sus intervenciones, damos levantada esta Audiencia que hemos convocado para el día de hoy.

**Secretaria:**

Así se hará señor Presidente, ha levantado usted la Audiencia, ha concluido la misma siendo las 10:30 de la mañana. Mil gracias a todos los asistentes, a quienes participaron presencial y de manera remota, buen día.

**Anexos: Cincuenta y un (51) folios.**

 <p>146830</p> <p>Bogotá D.C., 4 de octubre de 2021</p> <p>Doctor <b>JULIO CESAR TRIANA QUINTERO</b> Presidente de la Comisión Primera <b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b> Ciudad</p> <p style="text-align: right;"><b>Asunto:</b> Excusa invitación Audiencia Pública.</p> <p>Apreciado Presidente,</p> <p>Expreso mi más sincero agradecimiento por la invitación extendida a la Audiencia Pública con ocasión del trámite del Proyecto de Acto Legislativo No. 125 de 2021 Cámara "Por el cual se reforma la Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones", asunto de la más alta importancia para el país, la cual tendrá lugar este jueves 7 de octubre.</p> <p>Quiero resaltar la labor de esta Comisión que usted preside, por convocar espacios de participación que permiten nutrir las iniciativas legislativas que hacen tránsito en el Honorable Congreso de la República, y desde Confecámaras estamos atentos para contribuir con esta labor.</p> <p>Lamentablemente, en esta ocasión debo excusarme, debido a que en la misma fecha me encontraré atendiendo compromisos de índole internacional, lo que me impide acompañarlos en tan importante sesión como hubiese sido mi deseo.</p> <p>Agradezco se haga extensiva esta excusa a todos los miembros de la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, así como también a los demás asistentes a dicha Audiencia.</p> <p>Con sentimientos de consideración y aprecio,</p>  <p><b>JULIÁN DOMÍNGUEZ RIVERA</b> Presidente</p> <p><small>RMN/EM Copia: Amparo Yaneth Calderón Perdomo – Secretaria Comisión Primera de la Cámara de Representantes.</small></p> <p style="text-align: center;">1</p> <p><small>Calle 26 No. 57 – 83 torre 7 oficina 1501 . PBX: (571) 3814100 . Bogotá D.C. – Colombia confecamaras@confecamaras.org.co . www.confecamaras.org.co</small></p>	<p>7/10/21 9:20 Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - REMISIÓN INVITACIÓN AUDIENCIA PÚBLICA MIXTA.</p>  <p style="text-align: right;">Debates Comisión Primera &lt;debatescomisionprimera@camara.gov.co&gt;</p> <p><b>REMISIÓN INVITACIÓN AUDIENCIA PÚBLICA MIXTA.</b></p> <p><b>MARIA MERCEDES GARCIA PERDOMO</b> &lt;mariammp@gmail.com&gt; 7 de octubre de 2021, 09:13 Para: Debates Comisión Primera &lt;debatescomisionprimera@camara.gov.co&gt;</p> <p>Desde la Federación Colombiana de Centros de conciliación apoyamos completamente el propósito del Proyecto de Acto Legislativo No. 125 de 2021 Cámara "Por el cual se reforma la Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones".</p> <p>El proyecto propone habilitar al legislador para dotar de precisas facultades jurisdiccionales a abogados, notarios, centros de arbitraje y centros de conciliación. Con esta propuesta no se pretende vaciar las competencias de la Rama Judicial ni trasladar a la Rama Ejecutiva la función principal de resolución de conflictos.</p> <p>El objetivo de esta propuesta es agilizar la solución de conflictos, permitiendo que los particulares asistan a la Rama Judicial. Por ejemplo, sería posible asignar a los notarios la función de declarar la prescripción adquisitiva de dominio en los casos en que no exista oposición de terceros, tal como se intentó con la Ley 1183 de 2008, que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a que los notarios no estaban facultados constitucionalmente para administrar justicia (sentencia C-1159 de 2008). Esta propuesta permitiría, precisamente, que los notarios cumplieran precisas funciones jurisdiccionales, en casos en que no haya controversia y no se requiera dirimir un conflicto, para mejorar la seguridad jurídica.</p> <p>De igual forma se podría habilitar a los abogados para ejercer como jueces de tiempo parcial, con fines de descongestión y para casos reiterativos en los que se deban aplicar las sentencias de unificación.</p> <p>Las anteriores propuestas pueden contribuir a descongestionar la justicia y a brindar una solución pronta a los miles de ciudadanos que requieren una respuesta a sus problemas jurídicos.</p>  <p><b>MARIA MERCEDES GARCIA P.</b> Directora General 301-7365804 mgarcia@fundacionlm.org https://fundacionlm.org/</p> <p><small>https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=00c4ed523c&amp;view=pt&amp;search=all&amp;permmsgid=msg-f13A1712970577718415598&amp;siml=msg-f13A17129705777... 1/2</small></p>
--	--

7/10/21 9:20

Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - REMISIÓN INVITACIÓN AUDIENCIA PÚBLICA MIXTA.



On Fri, Oct 1, 2021 at 3:58 PM Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co> wrote:  
[Texto citado oculto]  
[Texto citado oculto]

[https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=00c4ed523c&view=pt&search=all&permmsgid=msg-%3A1712970577718415598&siml=msg-%3A17129705777... 2/2](https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=00c4ed523c&view=pt&search=all&permmsgid=msg-%3A1712970577718415598&siml=msg-%3A17129705777...)



Fundada en diciembre de 2018, con certificado de existencia y representación legal de 8 de marzo de 2019



**Audiencia Pública Mixta sobre Proyecto de Acto Legislativo No. 125 de 2021  
Cámara "Por el cual se reforma la Constitución Política en materia de  
Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones"**

Facultades jurisdiccionales a centros de arbitraje y centros de conciliación.

Agilizar la solución de conflictos, permitiendo que los particulares asistan a la Rama Judicial.

Las anteriores propuestas pueden contribuir a descongestionar la justicia y a brindar una solución pronta a los miles de ciudadanos que requieren una respuesta a sus problemas jurídicos.



Federación Colombiana de Centros de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos- FEDECENTROS MASC

**NUESTRA MISIÓN**

Promover el acceso a la justicia y los mecanismos alternativos de solución de conflictos, mediante el fortalecimiento y representación de los Centros de Conciliación, como entidades que respaldan el adecuado funcionamiento de la función pública de la administración de justicia.

**NUESTRO PROPOSITO**

Adelantar gestiones y promover legislaciones, reglamentaciones, reformas, estrategias y políticas públicas que faciliten el acceso de los colombianos a los MASC, representando a los centros de conciliación en espacios de participación locales, regionales, nacionales e internacionales.



**FEDECENTROS**  
Federación Colombiana de Centros de Conciliación

Fundada en diciembre de 2018, con certificado de existencia y representación legal de 8 de marzo de 2019

Datos de contacto:  
Celular: 310-3633400  
Email:

[fedecentros.masc.colombia@gmail.com](mailto:fedecentros.masc.colombia@gmail.com)

NIT: 901.262.928-1

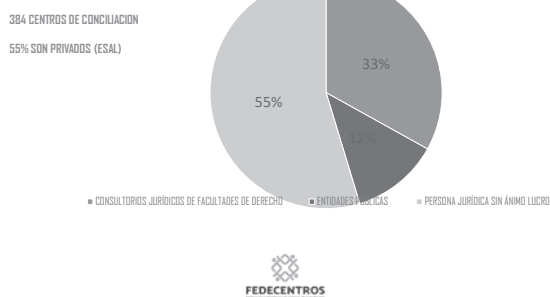


**FINES**

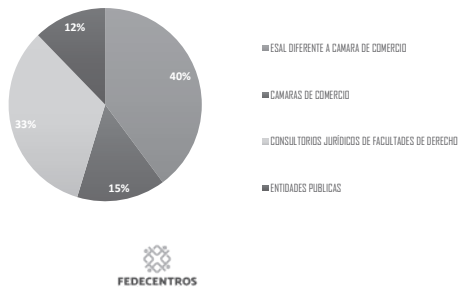
- Diseñar e implementar estrategias e iniciativas para el fortalecimiento de la labor de los centros de conciliación como entidades fundamentales para el acceso a la justicia de los colombianos.
- Representar a los centros de conciliación en diferentes instancias.
- Articular iniciativas con el Gobierno Nacional, la Cooperación Internacional y otras entidades.
- Direccionar los intereses, necesidades, debilidades y fortalezas de los centros de conciliación.
- Lograr el reconocimiento de la sociedad y del Gobierno de la importancia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y de la contribución de los centros de conciliación.
- Implementar estrategias para el fortalecimiento de los centros de conc.



**CENTROS DE CONCILIACION EN COLOMBIA**

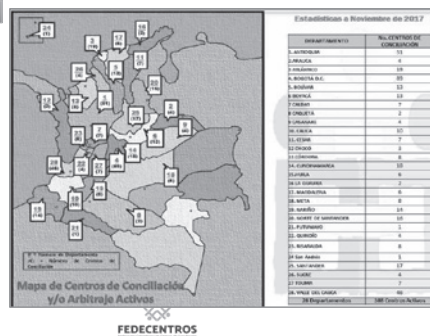


**Centros de conciliación en Colombia**

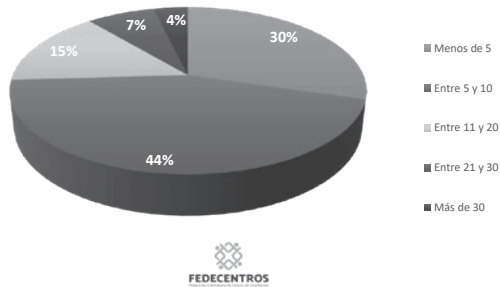


**CONCILIACIÓN**

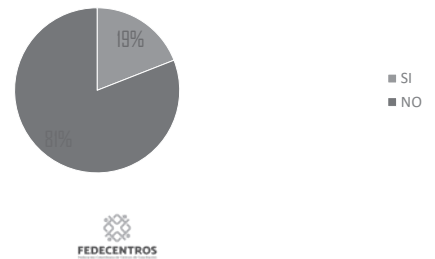
**388** Centros de Conciliación ubicados en **28** departamentos y **85** ciudades



¿Cuántas solicitudes de conciliación recibe en promedio al mes?

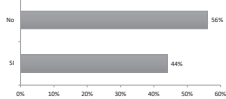


¿Su centro de conciliación es sostenible con los ingresos de la conciliación?



**Sostenibilidad**

Sostenibilidad del servicio de Conciliación



- El 70% de los encuestados están de acuerdo en que se deberían prestar otro tipo de servicios
- Casos laboral y administrativo.
- Divorcios, competencias notariales
- Asesorías jurídicas.
- Autorizar a los centros para realizar trámites de insolvencia económica de persona natural no comerciante
- Realizar la reglamentación de los remates
- Realizar trámites en pequeñas causas

CÓMO FINANCIA LOS SERVICIOS DE LA CONCILIACIÓN

Son recursos privados de la entidad promotora	Son recursos privados y de la venta de los servicios	Son recursos públicos	A través de la venta de los servicios	Recibidos por conciliación	Donaciones colegios	Propios	Públicos y privados
48	21	19	4	3	1	1	1



**Plan de acción**

LOS CENTROS DE CONCILIACIÓN QUEREMOS SER ENTIDADES JURÍDICAS EFICIENTES. Como centros de conciliación buscamos ser una entidad efectiva, con un alto impacto que contribuya de manera eficiente a la descongestión judicial, al acceso a la justicia de los colombianos y a la resolución pacífica de conflictos.  
Fortalecer a los centros de conciliación en sus capacidades y en su reconocimiento.  
Promover la conciliación. Hacer campaña de difusión.



<div data-bbox="149 574 212 633" data-label="Text"> <p>1</p> </div> <div data-bbox="302 569 651 605" data-label="Section-Header"> <p><b>Recomendaciones para el fortalecimiento</b></p> </div> <div data-bbox="305 605 646 638" data-label="Text"> <p>Ampliar las funciones de los centros de conciliación</p> </div> <div data-bbox="422 868 508 919" data-label="Image"> </div>	<div data-bbox="839 607 1445 700" data-label="Text"> <p>Como Federación de Centros de Conciliación, teniendo en cuenta la importancia de la contribución de los particulares en el acceso a la justicia de los colombianos, estamos interesados en fortalecer la eficiencia, efectividad e impacto de nuestras instituciones en la administración de justicia y resolución pacífica de conflictos.</p> </div> <div data-bbox="839 721 1445 795" data-label="Text"> <p>Estamos conformados según los requisitos de infraestructura y requisitos definidos por la Ley, estamos vigilados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, buscamos fortalecer nuestro impacto en el acceso a la justicia y la descongestión judicial en Colombia.</p> </div> <div data-bbox="1058 821 1183 919" data-label="Image"> </div>
<div data-bbox="412 1728 524 1769" data-label="Section-Header"> <p><b>Conclusión</b></p> </div> <div data-bbox="198 1782 751 1901" data-label="List-Group"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es preciso promover nuevas reformas que tengan en cuenta la realidad de la justicia y que permitan a los centros de conciliación un mayor impacto y eficiencia. Debemos tomar acciones concretas para el fortalecimiento y la incidencia de la labor de los centros de conciliación en Colombia.</li> <li>• Reforma de la insolvencia/ estatuto de la conciliación</li> </ul> </div> <div data-bbox="422 2001 508 2053" data-label="Image"> </div>	<div data-bbox="868 1756 1166 1795" data-label="Section-Header"> <p><b>ACCIONES FORTALECIMIENTO</b></p> </div> <div data-bbox="876 1800 1445 1944" data-label="List-Group"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener participación real en la definición de las propuestas de Ley</li> <li>• Establecer los mecanismos para fortalecer a los centros de conciliación, la sostenibilidad y regular la oferta y la demanda</li> <li>• Estandarizar las condiciones de la prestación de los servicios tanto para públicos como privados (incluyendo la conciliación en equidad)</li> </ul> </div> <div data-bbox="1097 2045 1185 2094" data-label="Image"> </div>

<div style="text-align: center;">  <p>Universidad del <b>Rosario</b></p> </div> <p>Bogotá, D. C., octubre 6 de 2021</p> <p>Señor Representante <b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b> Presidente Comisión Primera Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>REF: INTERVENCIÓN AUDIENCIA PÚBLICA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 125 DE 2021 CÁMARA "POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>En atención a la invitación formulada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes para participar en la audiencia pública referida al proyecto de acto legislativo de la referencia, presento a consideración de esa célula legislativa el escrito de intervención en representación de la facultad de jurisprudencia de la Universidad del Rosario.</p> <p>La presente intervención se dividirá en cinco partes: i) reglas sobre organización de la cúpula del poder judicial, ii) ampliación de la oferta de operadores judiciales, iii) establecimiento del precedente judicial como fuente, iv) modificación de términos de la detención preventiva, v) limitación legal de las indemnizaciones por responsabilidad extracontractual del Estado.</p> <p><b>i) Reglas sobre organización de la cúpula del poder judicial</b></p> <p>Los artículos 4° y 6° a 10° contemplan sobre este tópico la obligatoriedad de la provisión de los cargos de elección por las cortes y el Consejo Superior de la Judicatura por convocatoria pública reglada, la ampliación de la inhabilidad para los mismos cargos y los de elección popular de los magistrados de las cortes y titulares de órganos de control y de la organización electoral a 4 años y de ejercicio profesional y para cargos en el ejecutivo a 2 años, la reducción de las listas de elegibles para las cortes de cierre de 10 a 3 integrantes y la modificación de la distribución de su integración según su origen, el aumento de la edad mínima y la experiencia para ser magistrado de cortes, el incremento del periodo de los magistrados de 8 a 12 años, la suspensión de magistrados por falta de confianza de las salas plenas de las respectivas cortes, el establecimiento de plazos y mayorías para la elección de las vacantes y el periodo presidencial</p>	<div style="text-align: center;">  <p>Universidad del <b>Rosario</b></p> </div> <p>en las cortes de dos años, y la elección del Auditor General por el Congreso en pleno y del Procurador General por el Senado de listas de elegibles conformadas previa convocatoria pública.</p> <p><u>Consideraciones preliminares</u></p> <p>Aunque en principio el diseño institucional de la justicia en Colombia comprende los elementos mínimos para garantizar su funcionamiento independiente, existen reglas sobre los mecanismos de selección, requisitos de ingreso y competencias ajenas al ejercicio de la función jurisdiccional que hacen que esa pretendida independencia carezca de la entidad suficiente como para que, a partir de la misma, se garantice un funcionamiento efectivo del aparato judicial que redunde en una percepción favorable de su legitimidad por parte de los propios actores del sistema.</p> <p>En esa medida, y sin perjuicio de otros factores que también son relevantes para que la justicia adquiera esa legitimidad, como el proceder ético y eficiente de los jueces y magistrados y los de su personal de apoyo respecto de todos los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico, se imponen como necesarias un conjunto de reformas constitucionales a las reglas de diseño institucional, varias de las cuales luego pueden requerir desarrollo legal, que se encuentran previstas en el proyecto de acto legislativo, que tiene vocación para incidir positivamente para alcanzar ese cometido y que se refieren a la eliminación de las funciones electorales de las cortes, el refinamiento del mecanismo de cooptación indirecta, la ampliación del periodo por el cual son elegidos sus integrantes y el establecimiento de una edad mínima más alta y más años de experiencia para acceder a la respectiva corporación.</p> <p><u>Supresión de las funciones electorales de las cortes</u></p> <p>La asignación de funciones electorales al Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia para la postulación o elección de altos dignatarios de los organismos de control debe ser eliminada, pues esta atribución desdibuja su imparcialidad frente a las demás entidades del Estado, rompe con el principio de separación de poderes y propicia prácticas clientelistas asociadas a tales nominaciones o elecciones, por lo cual se encuentra atendible y conveniente la eliminación de su participación en los procesos de elección del Auditor General y del Procurador General.</p> <p>No obstante, el proyecto se queda corto en este aspecto, pues también habría que encontrar una fórmula adecuada para reemplazar la participación que actualmente tienen las cortes en la elección del Fiscal General y el Registrador Nacional, cuya solución en todo caso no es fácil, pero existen referentes de otros diseños institucionales que podrían tomarse en cuenta para mejorar lo existente, eliminando el riesgo clientelista y reputacional que recae sobre las cortes.</p>
<div style="text-align: center;">  <p>Universidad del <b>Rosario</b></p> </div> <p><u>Refinamiento de la cooptación indirecta</u></p> <p>El sistema de elección de los magistrados del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, de cooptación indirecta, está bien configurado para proteger la independencia judicial, al evitar en la escogencia de los jueces de las cortes de cierre la intervención tanto del Ejecutivo como del Legislativo, pero hay demasiada discrecionalidad en el proceso de conformación de las listas de candidatos por parte del Consejo Superior de la Judicatura, de manera que la inclusión en la lista o la propia elección no es ajena al amiguismo o a prácticas insanas de cabildeo o clientelismo.</p> <p>Ello implica que ya que se están tocando las reglas sobre el número de integrantes de las listas y los plazos y las mayorías para la elección de las vacantes, se debería deferir a la ley estatutaria de la justicia la regulación detallada del procedimiento de postulación y elección de los magistrados del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, de manera que se definan condiciones objetivas para garantizar una escogencia basada en la comparación entre los méritos de los aspirantes y en la constatación efectiva de su procedencia cuando se trate de la academia y del ejercicio profesional.</p> <p>La ausencia de regulación constitucional y estatutaria detallada sobre el procedimiento para la elección de los magistrados promueve prácticas deslegitimadoras del sistema, en la medida en que, a falta de parámetros objetivos que faciliten y obliguen a la escogencia por comparación entre los méritos de los aspirantes, y en defecto de la realización de un concurso reglado o al menos de pruebas habilitantes o eliminatorias de conocimientos o competencias, terminan pesando en la conformación de las listas y en las propias elecciones factores subjetivos como el conocimiento previo, la recomendación, la amistad, la proveniencia regional, el colegaje o la universidad de formación, sin mencionar los riesgos de clientelización y politización.</p> <p>Aunque existen reglas propias definidas mediante acuerdo por parte del Consejo Superior de la Judicatura para la convocatoria a los interesados, la verificación del cumplimiento por parte de los inscritos de los requisitos constitucionales para el desempeño del cargo, la selección entre los inscritos habilitados de aquellos que serán escuchados en audiencia pública, la formulación de comentarios u observaciones por parte de la ciudadanía sobre los aspirantes y la conformación de la lista de diez candidatos, no existen parámetros objetivos para establecer la conformación de la lista de convocados a la audiencia pública entre todos los que acrediten el cumplimiento de los requisitos constitucionales, como tampoco los hay para hacer la presentación en la audiencia pública, salvo el tiempo asignado, ni para la confección de la lista definitiva.</p> <p>De igual manera, los reglamentos de las cortes determinan también la realización de otra audiencia pública para escuchar a los diez candidatos y establecen unas reglas sobre el sistema de votación para la elección, en cuya virtud se adelantan varias rondas para ir filtrando las listas,</p>	<div style="text-align: center;">  <p>Universidad del <b>Rosario</b></p> </div> <p>reduciendo progresivamente los nombres que se van considerando hasta llegar a la votación sobre un nombre, quien es elegido si alcanza la mayoría de las dos terceras partes de los miembros activos de la corporación, pero no hay ninguna regla adicional que ayude a darle mayor legitimidad a la escogencia.</p> <p>Por otra parte, el Congreso de la República, al actuar como constituyente derivado y motivado en atender estas percepciones que reflejan un sentir de la opinión pública, dispuso que la conformación tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado debería comprender de manera equilibrada a magistrados provenientes de la academia, del ejercicio liberal de la profesión y de la rama judicial.</p> <p>No obstante, al no haber sido desarrollada esta previsión en el proyecto de ley de reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que está siendo revisada por la Corte Constitucional, y para dar cumplimiento a su mandato, pues en todo caso esa norma está vigente, el Consejo Superior de la Judicatura mantendrá la práctica de incluir en cada lista a candidatos provenientes de los tres orígenes, determinados por la propia calificación que al momento de inscribirse hagan los aspirantes, conformación que no garantiza que al final las cortes estén integradas de manera equilibrada por magistrados que provengan de la academia, del ejercicio profesional y de la rama judicial.</p> <p>Si se atendiera de manera adecuada la conformación de las listas en función de ese criterio de origen tripartito establecido por el constituyente, el cumplimiento cabal de esta exigencia ayudaría a conferir mayor legitimidad a las cortes, por la inclusión democrática que representa esa conformación diversa, que aporta visiones sociales distintas sobre el derecho y permite que la jurisprudencia evolucione y refleje las necesidades de la sociedad.</p> <p><u>Ampliación del periodo de los magistrados de las cortes</u></p> <p>Otro reparo al régimen actual concierne al periodo por el cual son elegidos los magistrados de las cortes, pues, aunque en apariencia ocho años es un término amplio, en la medida en que duplica el mandato de las autoridades de elección popular en Colombia, la mayoría de los referentes internacionales contemplan la permanencia vitalicia o hasta la edad de retiro forzoso, lo cual permite consolidar y estabilizar la jurisprudencia, cuya permanente variación por el ingreso permanente de nuevos magistrados a las diferentes subsecciones, secciones y salas atenta contra la seguridad jurídica y es otro factor que mina la percepción de legitimidad de la justicia, por lo cual se comparte el incremento de los periodos de 8 a 12 años.</p> <p><u>Aumento de los requisitos para ser magistrado</u></p> <p>Hay una consideración generalizada sobre la insuficiencia de los requisitos para ser postulado o elegido magistrado del Consejo de Estado o de la Corte Suprema de Justicia, en la medida en</p>





que, si bien se estima que la exigencia de quince años de experiencia, establecida a partir del año 2015, en lugar de los diez que se requerían antes de esa reforma constitucional, puede ser apropiada, el hecho de que sea experiencia genérica y no específica en el campo disciplinar de la jurisdicción, salvo para los académicos, impide garantizar que en todos los casos el futuro magistrado cuente con la experticia necesaria para un desempeño apropiado del cargo y que el sistema no tenga que asumir el costo de su curva de aprendizaje.

Lo anterior se hace patente porque el proceso de selección no implica la presentación de ninguna prueba o examen ni la demostración expresa de conocimientos, habilidades ni destrezas, por lo cual para la postulación y elección basta con acreditar la nacionalidad, la ciudadanía, la ausencia de antecedentes o inhabilidades, la titulación como abogado y los quince años de experiencia en la academia, en el ejercicio profesional o en la rama judicial, sin requerirse que en las dos últimas categorías aquella haya debido producirse en el ámbito de los asuntos de competencia de la jurisdicción, por lo que, cumpliendo con los requisitos constitucionales, lo que se requiere para ser postulado y elegido es conseguir el apoyo mayoritario de los integrantes del órgano postulante o elector, en los cuales el único factor oficial de cotejo es una presentación de los aspirantes en una audiencia pública.

Además, no hay mecanismos reglados de constatación de la proveniencia, más allá de la auto-calificación del aspirante, especialmente cuando se invoca la condición de académico, pues no se exigen títulos de formación superior de maestría o doctorado, ni publicaciones arbitradas o indexadas, ni tener una vinculación laboral permanente con una universidad, pues basta con dictar alguna clase en cualquier universidad para dar por cumplida la acreditación de esa proveniencia, siendo aquellos factores que deberían pesar en una medición objetiva de los méritos de cada aspirante.

Tampoco hay parámetros que justifiquen la proveniencia del ejercicio profesional, pues no se exige un mínimo de participaciones como apoderado en trámites administrativos, actuaciones prejudiciales ni procesos judiciales, o un mínimo en número y duración de contratos de prestación de servicios de asesoría o consultoría jurídica, por lo que bastaría con haber llevado una asesoría o con haber sido apoderado por una vez para dar cuenta de esta otra proveniencia.

Finalmente, hay la percepción de que el ejercicio de la judicatura a este nivel requiere una especial madurez del juez, que solo se alcanzaría con la edad, por lo cual, dado que la experiencia de quince años permitiría que aún una persona menor de cuarenta pudiera llegar a ser postulada o elegida, además de la exigencia de los años de experiencia, que, como se indicó se reclama deba ser especializada, se plantea la conveniencia de fijar una edad mínima para llegar a la corporación, que podría ser la de cincuenta años como lo pretende el proyecto de acto legislativo.



#### ii) Ampliación de la oferta de operadores judiciales

Habilitación en el artículo 3° del proyecto de acto legislativo para que los notarios y los centros arbitraje y conciliación pueden ejercer funciones jurisdiccionales.

El proyecto de acto legislativo persiste en el enfoque de que el problema de la congestión judicial se resuelve con la habilitación como operadores judiciales a actores ubicados por fuera de la rama judicial cuando la solución debería ser el fortalecimiento estructural de la misma, acercando al país a los estándares internacionales con los cuales se quiere equiparar como parte de la OCDE, cuyos miembros ostentan una tasa de 67 jueces por cada 100.000 habitantes, mientras que en Colombia ella es de tan solo 11 jueces por cada 100.000 habitantes.

No es con el desmantelamiento de las funciones propias de la jurisdicción como se va a resolver el problema de la congestión; es con una decidida política de fortalecimiento de la oferta institucional de justicia como se contribuirá a una solución de fondo al respecto y por ello la respuesta desde el legislativo debería ser la orden de incrementar progresivamente el número de despachos judiciales a partir un enfoque territorial e interseccional (atención a demanda focalizada de justicia por razones de género, pertenencia étnica, vulnerabilidad), basado en el mapa de necesidades jurídicas insatisfechas, hasta alcanzar los estándares internacionales de los países desarrollados.

#### iii) Establecimiento del precedente judicial como fuente

Inclusión en el artículo 5° del proyecto de acto legislativo del carácter vinculante del precedente judicial en los términos que establezca la ley, respecto de la cual la propuesta es innecesaria, ya que, sin necesidad de establecerlo en la Constitución, su adopción como fuente formal y no como mero criterio auxiliar de interpretación la puede establecer directamente el legislador, como ya lo hizo para la jurisdicción administrativa.

En efecto, si bien en el ámbito de las jurisdicciones constitucional y administrativa la cuestión del precedente judicial y su carácter vinculante ya han quedado decantados, en lo que concierne al ejercicio de la función judicial en la jurisdicción ordinaria, la cuestión puede ser desarrollada mediante una reforma al Código General del Proceso.

Para tal efecto serían necesarias las siguientes reformas al Código General del Proceso:

- Modificar el artículo 7°, que consagra el principio de legalidad, en el sentido de establecer que los jueces, al ejercer su función sometidos al imperio de la ley, tengan en cuenta los precedentes de la Corte Suprema de Justicia y además las restantes fuentes que hoy ya están establecidas, establecer que la regla sobre el apartamiento de la doctrina probable



que actualmente consagra el inciso 2° de este artículo, se aplique al apartamiento del precedente.

- Incluir un párrafo adicional en el mismo artículo, que establezca cuáles de las sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia que tendrían el carácter de precedentes, conservando las restantes la condición de jurisprudencia y por ende su carácter de criterio auxiliar de la actividad del juez.

En ese orden de ideas se podría establecer que se tengan como precedentes las sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia en las cuales se fije un criterio hermenéutico fundamental que sirva de guía o criterio a todos los jueces para resolver problemas jurídicos similares en el futuro.

Finalmente, con el fin de preservar la estabilidad de los precedentes y por lo tanto contribuir a la seguridad jurídica, sería muy conveniente disponer que para modificar o dejar sin efecto un precedente ya establecido, la nueva decisión deba ser adoptada por una mayoría calificada, que podría ser las dos terceras partes de los miembros de la sala de casación respectiva.

- Adicionar el deber que tiene el juez, contemplado en el numeral 6 del artículo 42, de decidir, aunque no haya ley exactamente aplicable al caso recurriendo a la analogía, con la obligación de hacerlo así no haya precedente aplicable, pudiendo recurrir a la analogía no solamente con otras leyes sino también con otros precedentes. Esta mención explícita al precedente le daría alcance al reconocimiento que de su aplicación obligatoria se estatuiría en el artículo 7°.
- Adicionar el artículo 333 con un fin adicional de la casación, consistente en asegurar la aplicación uniforme de la jurisprudencia nacional, pues ello garantizaría que el precedente, horizontal y vertical, fuera asumido e incorporado como parte de la cultura jurídica de la administración de justicia en todos sus niveles.
- Adicionar en el artículo 336 una causal del recurso extraordinario de casación consistente en haberse dictado la sentencia contrariando uno o varios precedentes de la Corte Suprema de Justicia, pues ello sería consecuencia directa e inmediata del establecimiento legal de su aplicación obligatoria por parte de los jueces.

#### iv) Ampliación del término de la detención preventiva

Propuesta del artículo 1° del proyecto de acto legislativo de ampliar de 36 a 72 horas el plazo máximo de detención preventiva de una persona antes de ponerla a disposición de un juez, por



razones de distancia o seguridad, según desarrollo por ley estatutaria, y, por otro lado, limitar la duración de la detención preventiva a un máximo de 12 meses.

La primera parte de la propuesta tiene serios visos de ser violatoria de normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo cual, de ser aprobada, es muy probable que sea declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

En efecto, conforme al artículo 7.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos "toda persona detenida o retenida debe ser llevada, **sin demora**, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales...".

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH. Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 319) ha señalado que para satisfacer la exigencia del artículo 7.5 de ser llevado sin demora ante un funcionario judicial es necesario que el control judicial sea **inmediato** como medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, **inmediatez** que tiene particular relevancia cuando se aplica a capturas realizadas sin orden judicial.

Si la regulación constitucional vigente limita a 36 horas el término máximo dentro del cual una persona detenida debe ser puesta a disposición de la autoridad judicial, su extensión a 72 horas atenta contra la inmediatez del control judicial de la detención, implica una regresión respecto de la limitación que hoy está constitucionalmente admitida respecto del ejercicio del derecho a la libertad y con ello afecta el ejercicio del *habeas corpus* al duplicar el término a partir del cual un tercero podría solicitar la liberación del detenido que no haya puesto sido a disposición de la autoridad judicial competente.

#### v) Limitación legal de indemnizaciones por responsabilidad del Estado

Deferencia a la ley del establecimiento de límites al monto de las indemnizaciones e intereses a cargo del Estado por causa de los daños antijurídicos ocasionados a terceros, según lo prevé el artículo 2° del proyecto de acto legislativo.

El planteamiento contenido en la reforma va en contra del derecho que toda víctima de un daño tiene a su reparación integral. La preocupación por los efectos fiscales de las condenas contra el Estado, antes que buscar ser solucionada limitando el derecho a la reparación de los afectados, podría enfocarse en establecer tres líneas de acción que no requieren reformar la Constitución: a) la prevención del daño antijurídico; b) la tramitación oportuna de los procesos judiciales, c) el pago a tiempo de las condenas judiciales.

Ahora bien, lo que sí podría hacerse, como sucede en otras latitudes, y para lo cual se estima que no es necesaria una reforma constitucional, pues así sucede en otros sistemas jurídicos, es



la expedición de una ley que fije estándares normativos para el establecimiento de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, de manera que exista una mucha mayor seguridad jurídica para los operadores de las entidades públicas al momento de decidir sobre la conciliación de una reclamación, y que se limite la amplitud de la decisión judicial sobre la materia, justamente por la carencia de parámetros legales, lo que ha llevado a una construcción pretoriana, y por lo tanto menos estable, de las reglas para el establecimiento de esta clase de responsabilidad.

Con toda atención,

**MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA**  
 Profesor Emérito  
 Director Escuela Doctoral de Derecho  
 Facultad de Jurisprudencia  
 Universidad del Rosario



Fundada en diciembre de 2018, con certificado de existencia y representación legal de 8 de marzo de 2019



**Audiencia Pública Mixta sobre Proyecto de Acto Legislativo No. 125 de 2021**  
 Cámara "Por el cual se reforma la Constitución Política en materia de Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones"

Facultades jurisdiccionales a centros de arbitraje y centros de conciliación.

Agilizar la solución de conflictos, permitiendo que los particulares asistan a la Rama Judicial.

Las anteriores propuestas pueden contribuir a descongestionar la justicia y a brindar una solución pronta a los miles de ciudadanos que requieren una respuesta a sus problemas jurídicos.



Federación Colombiana de Centros de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos- FEDECENTROS MASC

**NUESTRA MISIÓN**

Promover el acceso a la justicia y los mecanismos alternativos de solución de conflictos, mediante el fortalecimiento y representación de los Centros de Conciliación, como entidades que respaldan el adecuado funcionamiento de la función pública de la administración de justicia.

**NUESTRO PROPOSITO**

Adelantar gestiones y promover legislaciones, reglamentaciones, reformas, estrategias y políticas públicas que faciliten el acceso de los colombianos a los MASC, representando a los centros de conciliación en espacios de participación locales, regionales, nacionales e internacionales.



**FEDECENTROS**  
 Federación Colombiana de Centros de Conciliación

Fundada en diciembre de 2018, con certificado de existencia y representación legal de 8 de marzo de 2019

Datos de contacto:  
 Celular: 310-3633400  
 Email:

fedecentros.masc.colombia@gmail.com  
 NIT: 901.262.928-1

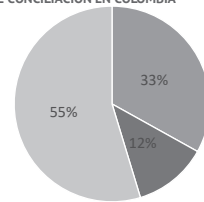
**FINES**

- Diseñar e implementar estrategias e iniciativas para el fortalecimiento de la labor de los centros de conciliación como entidades fundamentales para el acceso a la justicia de los colombianos.
- Representar a los centros de conciliación en diferentes instancias.
- Articular iniciativas con el Gobierno Nacional, la Cooperación Internacional y otras entidades.
- Direcccionar los intereses, necesidades, debilidades y falencias de los centros de conciliación.
- Lograr el reconocimiento de la sociedad y del Gobierno de la importancia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y de la contribución de los centros de conciliación.
- Implementar estrategias para el fortalecimiento de los centros de conc.



**CENTROS DE CONCILIACION EN COLOMBIA**

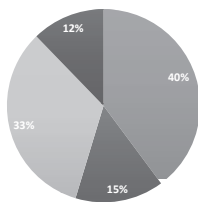
384 CENTROS DE CONCILIACION  
55% SON PRIVADOS (ESAL)



- CONSULTORIOS JURÍDICOS DE FACULTADES DE DERECHO
- ENTIDADES PUBLICAS
- PERSONA JURÍDICA SIN ÁNIMO LUCRO



**Centros de conciliación en Colombia**

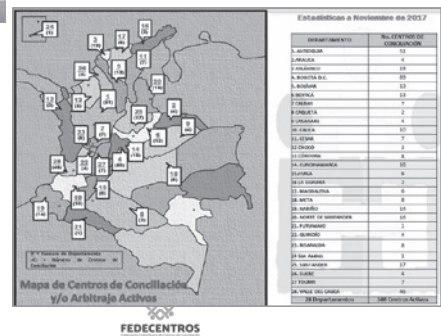


- ESAL DIFERENTE A CAMARA DE COMERCIO
- CAMARAS DE COMERCIO
- CONSULTORIOS JURÍDICOS DE FACULTADES DE DERECHO
- ENTIDADES PUBLICAS

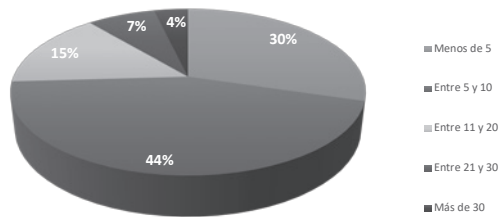


**CONCILIACIÓN**

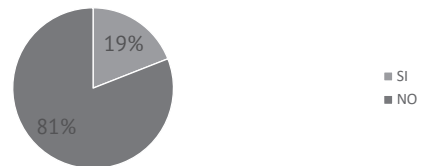
**388** Centros de Conciliación ubicados en **28** departamentos y **85** ciudades



¿Cuántas solicitudes de conciliación recibe en promedio al mes?



¿Su centro de conciliación es sostenible con los ingresos de la conciliación?



**Sostenibilidad**



- El 70% de los encuestados están de acuerdo en que se deberían prestar otro tipo de servicios
- Casos laboral y administrativo.
- Divorcios, competencias notariales
- Asesorías jurídicas.
- Autorizar a los centros para realizar trámites de insolvencia económica de persona natural no comerciante
- Realizar la reglamentación de los remates
- Realizar trámites en pequeñas causas

CÓMO FINANCIA LOS SERVICIOS DE LA CONCILIACIÓN

Son recursos privados de la entidad promotora	Son recursos privados y de la venta de los servicios	Son recursos públicos	A través de la venta de los servicios	Recibidos por conciliación	Donaciones colegios	Propios	Públicos y privados
48	21	19	4	3	1	1	1







**Plan de acción**

LOS CENTROS DE CONCILIACIÓN QUEREMOS SER ENTIDADES JURÍDICAS EFICIENTES. Como centros de conciliación buscamos ser una entidad efectiva, con un alto impacto que contribuya de manera eficiente a la descongestión judicial, al acceso a la justicia de los colombianos y a la resolución pacífica de conflictos. Fortalecer a los centros de conciliación en sus capacidades y en su reconocimiento. Promover la conciliación. Hacer campaña de difusión.





<p><b>1</b></p> <p><b>Recomendaciones para el fortalecimiento</b></p> <p>Ampliar las funciones de los centros de conciliación</p> <p>Como Federación de Centros de Conciliación, teniendo en cuenta la importancia de la contribución de los particulares en el acceso a la justicia de los colombianos, estamos interesados en fortalecer la eficiencia, efectividad e impacto de nuestras instituciones en la administración de justicia y resolución pacífica de conflictos.</p> <p>Estamos conformados según los requisitos de infraestructura y requisitos definidos por la Ley, estamos vigilados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, buscamos fortalecer nuestro impacto en el acceso a la justicia y la descongestión judicial en Colombia.</p> 	<p><b>Conclusión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es preciso promover nuevas reformas que tengan en cuenta la realidad de la justicia y que permitan a los centros de conciliación un mayor impacto y eficiencia. Debemos tomar acciones concretas para el fortalecimiento y la incidencia de la labor de los centros de conciliación en Colombia.</li> <li>• Reforma de la insolvencia/ estatuto de la conciliación</li> </ul> 
<p><b>ACCIONES FORTALECIMIENTO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener participación real en la definición de las propuestas de Ley</li> <li>• Establecer los mecanismos para fortalecer a los centros de conciliación, la sostenibilidad y regular la oferta y la demanda</li> <li>• Estandarizar las condiciones de la prestación de los servicios tanto para públicos como privados (incluyendo la conciliación en equidad)</li> </ul> 	 <p>Bogotá, D. C., octubre 6 de 2021</p> <p>Señor Representante  <b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b>          Presidente Comisión Primera          Cámara de Representantes          Ciudad</p> <p>REF: INTERVENCIÓN AUDIENCIA PÚBLICA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 125 DE 2021 CÁMARA "POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>En atención a la invitación formulada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes para participar en la audiencia pública referida al proyecto de acto legislativo de la referencia, presento a consideración de esa célula legislativa el escrito de intervención en representación de la facultad de jurisprudencia de la Universidad del Rosario.</p> <p>La presente intervención se dividirá en cinco partes: i) reglas sobre organización de la cúpula del poder judicial, ii) ampliación de la oferta de operadores judiciales, iii) establecimiento del precedente judicial como fuente, iv) modificación de términos de la detención preventiva, v) limitación legal de las indemnizaciones por responsabilidad extracontractual del Estado.</p> <p><b>i) Reglas sobre organización de la cúpula del poder judicial</b></p> <p>Los artículos 4º y 6º a 10º contemplan sobre este tópico la obligatoriedad de la provisión de los cargos de elección por las cortes y el Consejo Superior de la Judicatura por convocatoria pública reglada, la ampliación de la inhabilidad para los mismos cargos y los de elección popular de los magistrados de las cortes y titulares de órganos de control y de la organización electoral a 4 años y de ejercicio profesional y para cargos en el ejecutivo a 2 años, la reducción de las listas de elegibles para las cortes de cierre de 10 a 3 integrantes y la modificación de la distribución de su integración según su origen, el aumento de la edad mínima y la experiencia para ser magistrado de cortes, el incremento del período de los magistrados de 8 a 12 años, la suspensión de magistrados por falta de confianza de las salas plenas de las respectivas cortes, el establecimiento de plazos y mayorías para la elección de las vacantes y el período presidencial</p>



Universidad del  
**Rosario**

en las cortes de dos años, y la elección del Auditor General por el Congreso en pleno y del Procurador General por el Senado de listas de elegibles conformadas previa convocatoria pública.

Consideraciones preliminares

Aunque en principio el diseño institucional de la justicia en Colombia comprende los elementos mínimos para garantizar su funcionamiento independiente, existen reglas sobre los mecanismos de selección, requisitos de ingreso y competencias ajenas al ejercicio de la función jurisdiccional que hacen que esa pretendida independencia carezca de la entidad suficiente como para que, a partir de la misma, se garantice un funcionamiento efectivo del aparato judicial que redunde en una percepción favorable de su legitimidad por parte de los propios actores del sistema.

En esa medida, y sin perjuicio de otros factores que también son relevantes para que la justicia adquiera esa legitimidad, como el proceder ético y eficiente de los jueces y magistrados y los de su personal de apoyo respecto de todos los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico, se imponen como necesarias un conjunto de reformas constitucionales a las reglas de diseño institucional, varias de las cuales luego pueden requerir desarrollo legal, que se encuentran previstas en el proyecto de acto legislativo, que tiene vocación para incidir positivamente para alcanzar ese cometido y que se refieren a la eliminación de las funciones electorales de las cortes, el refinamiento del mecanismo de cooptación indirecta, la ampliación del período por el cual son elegidos sus integrantes y el establecimiento de una edad mínima más alta y más años de experiencia para acceder a la respectiva corporación.

Supresión de las funciones electorales de las cortes

La asignación de funciones electorales al Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia para la postulación o elección de altos dignatarios de los organismos de control debe ser eliminada, pues esta atribución desdibuja su imparcialidad frente a las demás entidades del Estado, rompe con el principio de separación de poderes y propicia prácticas clientelistas asociadas a tales nominaciones o elecciones, por lo cual se encuentra atendible y conveniente la eliminación de su participación en los procesos de elección del Auditor General y del Procurador General.

No obstante, el proyecto se queda corto en este aspecto, pues también habría que encontrar una fórmula adecuada para reemplazar la participación que actualmente tienen las cortes en la elección del Fiscal General y el Registrador Nacional, cuya solución en todo caso no es fácil, pero existen referentes de otros diseños institucionales que podrían tomarse en cuenta para mejorar lo existente, eliminando el riesgo clientelista y reputacional que recae sobre las cortes.



Universidad del  
**Rosario**

Refinamiento de la cooptación indirecta

El sistema de elección de los magistrados del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, de cooptación indirecta, está bien configurado para proteger la independencia judicial, al evitar en la escogencia de los jueces de las cortes de cierre la intervención tanto del Ejecutivo como del Legislativo, pero hay demasiada discrecionalidad en el proceso de conformación de las listas de candidatos por parte del Consejo Superior de la Judicatura, de manera que la inclusión en la lista o la propia elección no es ajena al amiguismo o a prácticas insanas de cabildo o clientelismo.

Ello implica que ya que se están tocando las reglas sobre el número de integrantes de las listas y los plazos y las mayorías para la elección de las vacantes, se debería deferir a la ley estatutaria de la justicia la regulación detallada del procedimiento de postulación y elección de los magistrados del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, de manera que se definan condiciones objetivas para garantizar una escogencia basada en la comparación entre los méritos de los aspirantes y en la constatación efectiva de su procedencia cuando se trate de la academia y del ejercicio profesional.

La ausencia de regulación constitucional y estatutaria detallada sobre el procedimiento para la elección de los magistrados promueve prácticas deslegitimadoras del sistema, en la medida en que, a falta de parámetros objetivos que faciliten y obliguen a la escogencia por comparación entre los méritos de los aspirantes, y en defecto de la realización de un concurso reglado o al menos de pruebas habilitantes o eliminatorias de conocimientos o competencias, terminan pesando en la conformación de las listas y en las propias elecciones factores subjetivos como el conocimiento previo, la recomendación, la amistad, la proveniencia regional, el colegaje o la universidad de formación, sin mencionar los riesgos de clientelización y politización.

Aunque existen reglas propias definidas mediante acuerdo por parte del Consejo Superior de la Judicatura para la convocatoria a los interesados, la verificación del cumplimiento por parte de los inscritos de los requisitos constitucionales para el desempeño del cargo, la selección entre los inscritos habilitados de aquellos que serán escuchados en audiencia pública, la formulación de comentarios u observaciones por parte de la ciudadanía sobre los aspirantes y la conformación de la lista de diez candidatos, no existen parámetros objetivos para establecer la conformación de la lista de convocados a la audiencia pública entre todos los que acrediten el cumplimiento de los requisitos constitucionales, como tampoco los hay para hacer la presentación en la audiencia pública, salvo el tiempo asignado, ni para la confección de la lista definitiva.

De otra manera, los reglamentos de las cortes determinan también la realización de otra audiencia pública para escuchar a los diez candidatos y establecen unas reglas sobre el sistema de votación para la elección, en cuya virtud se adelantan varias rondas para ir filtrando las listas,



Universidad del  
**Rosario**

reduciendo progresivamente los nombres que se van considerando hasta llegar a la votación sobre un nombre, quien es elegido si alcanza la mayoría de las dos terceras partes de los miembros activos de la corporación, pero no hay ninguna regla adicional que ayude a darle mayor legitimidad a la escogencia.

Por otra parte, el Congreso de la República, al actuar como constituyente derivado y motivado en atender estas percepciones que reflejan un sentir de la opinión pública, dispuso que la conformación tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado debería comprender de manera equilibrada a magistrados provenientes de la academia, del ejercicio liberal de la profesión y de la rama judicial.

No obstante, al no haber sido desarrollada esta previsión en el proyecto de ley de reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que está siendo revisada por la Corte Constitucional, y para dar cumplimiento a su mandato, pues en todo caso esa norma está vigente, el Consejo Superior de la Judicatura mantendrá la práctica de incluir en cada lista a candidatos provenientes de los tres orígenes, determinados por la propia calificación que al momento de inscribirse hagan los aspirantes, conformación que no garantiza que al final las cortes estén integradas de manera equilibrada por magistrados que provengan de la academia, del ejercicio profesional y de la rama judicial.

Si se atendiera de manera adecuada la conformación de las listas en función de ese criterio de origen tripartito establecido por el constituyente, el cumplimiento cabal de esta exigencia ayudaría a conferir mayor legitimidad a las cortes, por la inclusión democrática que representa esa conformación diversa, que aporta visiones sociales distintas sobre el derecho y permite que la jurisprudencia evolucione y refleje las necesidades de la sociedad.

Ampliación del período de los magistrados de las cortes

Otro reparo al régimen actual concierne al período por el cual son elegidos los magistrados de las cortes, pues, aunque en apariencia ocho años es un término amplio, en la medida en que duplica el mandato de las autoridades de elección popular en Colombia, la mayoría de los referentes internacionales contemplan la permanencia vitalicia o hasta la edad de retiro forzoso, lo cual permite consolidar y estabilizar la jurisprudencia, cuya permanente variación por el ingreso permanente de nuevos magistrados a las diferentes subsecciones, secciones y salas atenta contra la seguridad jurídica y es otro factor que mina la percepción de legitimidad de la justicia, por lo cual se comparte el incremento de los períodos de 8 a 12 años.

Aumento de los requisitos para ser magistrado

Hay una consideración generalizada sobre la insuficiencia de los requisitos para ser postulado o elegido magistrado del Consejo de Estado o de la Corte Suprema de Justicia, en la medida en



Universidad del  
**Rosario**

que, si bien se estima que la exigencia de quince años de experiencia, establecida a partir del año 2015, en lugar de los diez que se requerían antes de esa reforma constitucional, puede ser apropiada, el hecho de que sea experiencia genérica y no específica en el campo disciplinar de la jurisdicción, salvo para los académicos, impide garantizar que en todos los casos el futuro magistrado cuente con la experiencia necesaria para un desempeño apropiado del cargo y que el sistema no tenga que asumir el costo de su curva de aprendizaje.

Lo anterior se hace patente porque el proceso de selección no implica la presentación de ninguna prueba o examen ni la demostración expresa de conocimientos, habilidades ni destrezas, por lo cual para la postulación y elección basta con acreditar la nacionalidad, la ciudadanía, la ausencia de antecedentes o inhabilidades, la titulación como abogado y los quince años de experiencia en la academia, en el ejercicio profesional o en la rama judicial, sin requerirse que en las dos últimas categorías aquella haya debido producirse en el ámbito de los asuntos de competencia de la jurisdicción, por lo que, cumpliendo con los requisitos constitucionales, lo que se requiere para ser postulado y elegido es conseguir el apoyo mayoritario de los integrantes del órgano postulante o elector, en los cuales el único factor oficial de cotejo es una presentación de los aspirantes en una audiencia pública.

Además, no hay mecanismos reglados de constatación de la proveniencia, más allá de la auto-calificación del aspirante, especialmente cuando se invoca la condición de académico, pues no se exigen títulos de formación superior de maestría o doctorado, ni publicaciones arbitradas o indexadas, ni tener una vinculación laboral permanente con una universidad, pues basta con dictar alguna clase en cualquier universidad para dar por cumplida la acreditación de esa proveniencia, siendo aquellos factores que deberían pesar en una medición objetiva de los méritos de cada aspirante.

Tampoco hay parámetros que justifiquen la proveniencia del ejercicio profesional, pues no se exige un mínimo de participaciones como apoderado en trámites administrativos, actuaciones prejudiciales ni procesos judiciales, o un mínimo en número y duración de contratos de prestación de servicios de asesoría o consultoría jurídica, por lo que bastaría con haber llevado una asesoría o con haber sido apoderado por una vez para dar cuenta de esta otra proveniencia.

Finalmente, hay la percepción de que el ejercicio de la judicatura a este nivel requiere una especial madurez del juez, que solo se alcanzaría con la edad, por lo cual, dado que la experiencia de quince años permitiría que aún una persona menor de cuarenta pudiera llegar a ser postulada o elegida, además de la exigencia de los años de experiencia, que, como se indicó se reclama deba ser especializada, se plantea la conveniencia de fijar una edad mínima para llegar a la corporación, que podría ser la de cincuenta años como lo pretende el proyecto de acto legislativo.



Universidad del  
Rosario

ii) **Ampliación de la oferta de operadores judiciales**

Habilitación en el artículo 3° del proyecto de acto legislativo para que los notarios y los centros arbitraje y conciliación pueden ejercer funciones jurisdiccionales.

El proyecto de acto legislativo persiste en el enfoque de que el problema de la congestión judicial se resuelve con la habilitación como operadores judiciales a actores ubicados por fuera de la rama judicial cuando la solución debería ser el fortalecimiento estructural de la misma, acercando al país a los estándares internacionales con los cuales se quiere equiparar como parte de la OCDE, cuyos miembros ostentan una tasa de 67 jueces por cada 100.000 habitantes, mientras que en Colombia ella es de tan solo 11 jueces por cada 100.000 habitantes.

No es con el desmantelamiento de las funciones propias de la jurisdicción como se va a resolver el problema de la congestión; es con una decidida política de fortalecimiento de la oferta institucional de justicia como se contribuirá a una solución de fondo al respecto y por ello la respuesta desde el legislativo debería ser la orden de incrementar progresivamente el número de despachos judiciales a partir de un enfoque territorial e interseccional (atención a demanda focalizada de justicia por razones de género, pertenencia étnica, vulnerabilidad), basado en el mapa de necesidades jurídicas insatisfechas, hasta alcanzar los estándares internacionales de los países desarrollados.

iii) **Establecimiento del precedente judicial como fuente**

Inclusión en el artículo 5° del proyecto de acto legislativo del carácter vinculante del precedente judicial en los términos que establezca la ley, respecto de la cual la propuesta es innecesaria, ya que, sin necesidad de establecerlo en la Constitución, su adopción como fuente formal y no como mero criterio auxiliar de interpretación la puede establecer directamente el legislador, como ya lo hizo para la jurisdicción administrativa.

En efecto, si bien en el ámbito de las jurisdicciones constitucional y administrativa la cuestión del precedente judicial y su carácter vinculante ya han quedado decantados, en lo que concierne al ejercicio de la función judicial en la jurisdicción ordinaria, la cuestión puede ser desarrollada mediante una reforma al Código General del Proceso.

Para tal efecto serían necesarias las siguientes reformas al Código General del Proceso:

- a) Modificar el artículo 7°, que consagra el principio de legalidad, en el sentido de establecer que los jueces, al ejercer su función sometidos al imperio de la ley, tengan en cuenta los precedentes de la Corte Suprema de Justicia y además las restantes fuentes que hoy ya están establecidas, establecer que la regla sobre el apartamiento de la doctrina probable



Universidad del  
Rosario

que actualmente consagra el inciso 2° de este artículo, se aplique al apartamiento del precedente.

- b) Incluir un párrafo adicional en el mismo artículo, que establezca cuáles de las sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia que tendrían el carácter de precedentes, conservando las restantes la condición de jurisprudencia y por ende su carácter de criterio auxiliar de la actividad del juez.

En ese orden de ideas se podría establecer que se tengan como precedentes las sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia en las cuales se fije un criterio hermenéutico fundamental que sirva de guía o criterio a todos los jueces para resolver problemas jurídicos similares en el futuro.

Finalmente, con el fin de preservar la estabilidad de los precedentes y por lo tanto contribuir a la seguridad jurídica, sería muy conveniente disponer que para modificar o dejar sin efecto un precedente ya establecido, la nueva decisión deba ser adoptada por una mayoría calificada, que podría ser las dos terceras partes de los miembros de la sala de casación respectiva.

- c) Adicionar el deber que tiene el juez, contemplado en el numeral 6 del artículo 42, de decidir, aunque no haya ley exactamente aplicable al caso recurriendo a la analogía, con la obligación de hacerlo así no haya precedente aplicable, pudiendo recurrir a la analogía no solamente con otras leyes sino también con otros precedentes. Esta mención explícita al precedente le daría alcance al reconocimiento que de su aplicación obligatoria se estatuiría en el artículo 7°.

- d) Adicionar el artículo 333 con un fin adicional de la casación, consistente en asegurar la aplicación uniforme de la jurisprudencia nacional, pues ello garantizaría que el precedente, horizontal y vertical, fuera asumido e incorporado como parte de la cultura jurídica de la administración de justicia en todos sus niveles.

- e) Adicionar en el artículo 336 una causal del recurso extraordinario de casación consistente en haberse dictado la sentencia contrariando uno o varios precedentes de la Corte Suprema de Justicia, pues ello sería consecuencia directa e inmediata del establecimiento legal de su aplicación obligatoria por parte de los jueces.

iv) **Ampliación del término de la detención preventiva**

Propuesta del artículo 1° del proyecto de acto legislativo de ampliar de 36 a 72 horas el plazo máximo de detención preventiva de una persona antes de ponerla a disposición de un juez, por



Universidad del  
Rosario

razones de distancia o seguridad, según desarrollo por ley estatutaria, y, por otro lado, limitar la duración de la detención preventiva a un máximo de 12 meses.

La primera parte de la propuesta tiene serios visos de ser violatoria de normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo cual, de ser aprobada, es muy probable que sea declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

En efecto, conforme al artículo 7.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos “toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales...”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH. Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 319) ha señalado que para satisfacer la exigencia del artículo 7.5 de ser llevado sin demora ante un funcionario judicial es necesario que el control judicial sea inmediato como medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, inmediatez que tiene particular relevancia cuando se aplica a capturas realizadas sin orden judicial.

Si la regulación constitucional vigente limita a 36 horas el término máximo dentro del cual una persona detenida debe ser puesta a disposición de la autoridad judicial, su extensión a 72 horas atenta contra la inmediatez del control judicial de la detención, implica una regresión respecto de la limitación que hoy está constitucionalmente admitida respecto del ejercicio del derecho a la libertad y con ello afecta el ejercicio del *habeas corpus* al duplicar el término a partir del cual un tercero podría solicitar la liberación del detenido que no haya puesto sido a disposición de la autoridad judicial competente.

v) **Limitación legal de indemnizaciones por responsabilidad del Estado**

Deferencia a la ley del establecimiento de límites al monto de las indemnizaciones e intereses a cargo del Estado por causa de los daños antijurídicos ocasionados a terceros, según lo prevé el artículo 2° del proyecto de acto legislativo.

El planteamiento contenido en la reforma va en contra del derecho que toda víctima de un daño tiene a su reparación integral. La preocupación por los efectos fiscales de las condenas contra el Estado, antes que buscar ser solucionada limitando el derecho a la reparación de los afectados, podría enfocarse en establecer tres líneas de acción que no requieren reformar la Constitución: a) la prevención del daño antijurídico; b) la tramitación oportuna de los procesos judiciales, c) el pago a tiempo de las condenas judiciales.

Ahora bien, lo que sí podría hacerse, como sucede en otras latitudes, y para lo cual se estima que no es necesaria una reforma constitucional, pues así sucede en otros sistemas jurídicos, es



Universidad del  
Rosario

la expedición de una ley que fije estándares normativos para el establecimiento de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, de manera que exista una mucha mayor seguridad jurídica para los operadores de las entidades públicas al momento de decidir sobre la conciliación de una reclamación, y que se limite la amplitud de la decisión judicial sobre la materia, justamente por la carencia de parámetros legales, lo que ha llevado a una construcción pretoriana, y por lo tanto menos estable, de las reglas para el establecimiento de esta clase de responsabilidad.

Con toda atención,

MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA  
Profesor Emérito  
Director Escuela Doctoral de Derecho  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO  
PRESIDENTE

AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO  
SECRETARIA