

La historia de la Rama Judicial en Colombia*

The history of the Legal Sector in Colombia

ANDRÉS DE ZUBIRÍA SAMPER**
fundacionutopos@gmail.com

RESUMEN

En el artículo se analiza cuál ha sido la evolución de la Rama Judicial a lo largo de nuestra historia republicana (1821 a hoy), se estudian las diversas constituciones políticas del siglo XIX (1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863 y 1886), la coyuntura especial de la Asamblea Constituyente y la Carta Política de 1911, y se reflexiona sobre el Proyecto de Acto Legislativo de Reforma Judicial de iniciativa gubernamental, discutido y aprobado en el Congreso Nacional entre el 2011 y el 2012, objetado por el Gobierno Nacional y, finalmente, archivado en el mes de junio de 2012.

154

PALABRAS CLAVES: acto legislativo, Asamblea Constituyente, Congreso, Constitución, Gobierno Nacional, justicia, Reforma Constitucional.

Fecha de recepción: 22/03/2012

Fecha de aceptación: 25/04/2012

ABSTRACT

The article discusses what has been the evolution of the judiciary throughout our republic (1821 to present), studying the various constitutions of the nineteenth century (1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863 y 1886) and the special situation of the Constituent Assembly and the Constitution of 1911 reflected on the Draft Legislative Reform Act Judiciary government initiative, discussed and approved in Congress between 2011 and 2012, contested by the national government and, ultimately, filed in June 2012.

KEYWORDS: Legislative Act, Constitutional Assembly, Congress, Constitution, Government, Justice, Constitutional Reform.

* Artículo de reflexión resultado de la investigación terminada en el marco del proyecto de investigación sobre independencia judicial en Colombia que realiza el Grupo de Estudios Políticos y Normativos y de Derechos Humanos de la FUAC (Colciencias, categoría D, 2010).

** Abogado Universidad Libre e historiador del Instituto Universitario de Historia, dependiente de la Academia Colombiana de Historia. Profesor de la Facultad de Derecho de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia, de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad del Rosario y de los postgrados de la ESAP.

Autor de los libros *Porqué la Constituyente, Constitución y descentralización territorial, Estado nacional y autonomía local, Régimen político y presidencialismo, ¿Democracia o autocracia?*, entre otros.

Introducción

En el ensayo se estudia cuál ha sido la evolución de la Rama Judicial en nuestro país, partiendo de la primera época centralista (1821 a 1850), pasando luego por el período centro federal (1850-1858), el federalista (1858 a 1886), el retorno al régimen centralista en la Carta de 1886 con todas sus reformas, hasta llegar a la coyuntura de la Asamblea Constituyente y la Constitución Política de 1991. También se presenta el Proyecto Gubernamental de Reforma a la Justicia, radicado por el Gobierno de Juan Manuel Santos, discutido y aprobado por el Congreso Nacional en los años 2011 y 2012, que fue objetado por el Presidente ante la presión ciudadana y, finalmente, archivado.

El Poder Judicial en el siglo XIX

Luego de producirse la independencia política de la Nueva Granada de España, quien había incorporado en el nivel judicial varios órganos como la Real Audiencia y los jueces civiles y criminales (penales), en las constituciones políticas que se expidieron (1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863 y 1886) fue necesario abordar esta temática.

155

En la primera etapa centralista (1821-1850), la Constitución de 1821, resultado del proceso de unión política (temporal) entre la Nueva Granada, Venezuela y el Ecuador, alrededor de la República de Colombia (o Gran Colombia), se le asignó al Poder Judicial la atribución de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, contando para ello con una Alta Corte de Justicia (cinco “ministros” o magistrados, con funciones vitalicias), con conocimiento sobre los negocios contenciosos de embajadores, ministros, cónsules o agentes diplomáticos; de las controversias sobre los tratados; de las competencias que se suscitaren en los tribunales superiores, entre otros.

Había también tribunales superiores o cortes superiores, cuyos “ministros” o magistrados eran nombrados por el Poder Ejecutivo, vitalicios (durarán en sus empleos todo el tiempo de su buena conducta), y juzgados que actuaban en el ámbito local. Se estableció también un Consejo de Estado, pero como órgano asesor del Gobierno Nacional, como lo destaca el profesor Diego Uribe Vargas¹. La Constitución de 1830 (formal, ya que no se aplicó), establece la siguiente organización sobre el Poder Judicial: la Alta Corte de Justicia, las cortes de Apelación, los tribunales y los juzgados.

Con relación a las calidades para ser magistrado de la Alta Corte de Justicia se requiere: a) Ser colombiano de nacimiento; b) Haber cumplido cuarenta años, y c) Haber sido magistrado de una Corte de Apelación.

1. URIBE VARGAS, Diego. *Las constituciones de Colombia*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1976, p. 154.

Las funciones de las cortes de Apelación fueron delegadas a la ley. Para ser magistrado de estas era requisito: a) Ser colombiano, b) Ser abogado, c) Ser mayor de 35 años, y d) Haber sido juez de primera instancia, o asesor o auditor por tres años, o haber ejercido la profesión por seis años.

Se destaca el establecimiento de responsabilidad de los funcionarios judiciales, así: la de los magistrados de la Alta Corte de Justicia, la exigirá el Senado; la de los magistrados de las cortes de Apelación, en la Alta Corte; y la de los demás jueces en las cortes de Apelación.

Queda un vacío respecto de los mecanismos de designación de los magistrados y de los jueces. Se conserva el Consejo de Estado pero como entidad asesora del Gobierno Nacional.

En la Constitución de 1832, luego de la separación de Venezuela y de Ecuador, el país pasa a denominarse República de la Nueva Granada; como recuerda Luis Carlos SÁCHICA², se mantiene el Consejo de Estado –formando parte del Poder Ejecutivo–, conformado por siete consejeros elegidos por el Congreso, con atribuciones para: dar el dictamen para la sanción de las leyes, preparar los proyectos de ley, y presentar a la Cámara de Representantes una terna para ministros de la Corte Suprema.

Respecto al Poder Judicial se estableció una estructura alrededor de la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados.

Entre las principales atribuciones de la Corte Suprema estaban las de: conocer los negocios contenciosos de los ministros plenipotenciarios y agentes diplomáticos; conocer de las controversias por los contratos o negociaciones que el Poder Ejecutivo celebre; conocer de las causas criminales en que incurran el presidente y el vicepresidente; conocer de todas las causas de responsabilidad de los funcionarios públicos suspendidos por el Senado (secretarios de Estado y magistrados de la Corte Suprema) por mal desempeño en sus funciones, previa acusación de la Cámara de Representantes.

La República se dividió en distritos judiciales en donde actúan los tribunales, y sus miembros deberán llenar como requisitos: a) Ser ciudadano granadino; b) Ser abogado; c) Haber sido juez de primera instancia o asesor por tres años o haber ejercido la profesión por cuatro años.

El procedimiento de elección de los magistrados de los tribunales judiciales era complejo, ya que estos eran nombrados por el Ejecutivo Nacional, con acuerdo y consentimiento del Consejo de Estado, previamente ternados (listas de tres candidatos) por la Corte Suprema de Justicia en virtud de listas remitidas por las respectivas cámaras provinciales, lo que le agrega un alto contenido político a sus decisiones judiciales, y se le asigna a la ley la organización de los juzgados.

A su vez, en la Constitución de 1843, el Poder Judicial es ejercido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de Distrito y por los juzgados.

2. SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 1996, p. 45.

Se precisan como funciones de la Corte Suprema, las de conocer de los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos; de las causas contra los encargados del Poder Ejecutivo, secretarios de Estado o ministros de la propia Corte “depuestos” por el Senado, que deban ser juzgados por delitos cometidos; conocer las causas contra el presidente, el vicepresidente o el encargado del Poder Ejecutivo, por delitos comunes.

Respecto del sistema de elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia se estableció que fueran elegidos por el Congreso, con mayoría absoluta de votos (1/1+1).

El territorio nacional sigue dividido en distritos judiciales en los que actúa un Tribunal Superior; pero la ley establecerá el número de los ministros, jueces y sus funciones; los demás tribunales y juzgados, las calidades de sus miembros y sus funciones.

Como afirma el profesor Tulio Enrique Tascón³, en la Constitución de 1843 el preexistente Consejo de Estado es reemplazado por un Consejo de Gobierno, como órgano asesor del presidente, conformado por el vicepresidente de la República y los secretarios de Estado, teniendo como atribuciones las de: dar o rehusar su sanción a los proyectos de ley y “demás actos legislativos que le pase el Congreso” (Art. 117), convocar al Congreso a reunión extraordinaria, y normar los gobernadores provinciales, entre otras.

157

ESQUEMA No. 1 El poder Judicial en la primera etapa centralista	
Constitución de 1821:	Alta Corte de Justicia, tribunales superiores o cortes superiores y juzgados. Consejo de Estado como órgano asesor del Gobierno Nacional.
Constitución de 1830:	Alta Corte de Justicia, cortes de Apelación, tribunales y juzgados. Responsabilidad de los funcionarios judiciales. Conserva el Consejo de Estado como entidad asesora del Gobierno Nacional.
Constitución de 1832:	Corte Suprema de Justicia, tribunales y juzgados. Consejo de Estado formando parte del Poder Ejecutivo, conformado por siete consejeros elegidos por el Congreso.
Constitución de 1843:	Corte Suprema de Justicia, tribunales superiores de Distrito y juzgados. El Consejo de Estado es reemplazado por un Consejo de Gobierno, como órgano asesor del presidente.

3. TASCÓN, Tulio Enrique. *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 1965, p. 86.

El período centro federal (1850-1858)

Durante el período de transición centro-federal, luego de las grandes transformaciones de la Revolución del Medio Siglo, con el surgimiento de los partidos tradicionales (liberal y conservador) los cambios económicos (disminución de los impuestos de aduanas, disminución de los resguardos indígenas, desamortización de los bienes de manos muertas), ideológicos (separación del Estado y la Iglesia Católica) y fiscales (cesión de rentas nacionales a las provincias), según investigaciones de Álvaro Tirado Mejía⁴, en la Constitución de 1853 el Poder Judicial se conforma de la siguiente manera: la Suprema Corte de la Nación, los tribunales y los juzgados.

La Suprema Corte se compone de tres magistrados elegidos popularmente para períodos de cuatro años, y solo el Gobierno Nacional puede designarlos en caso de faltas temporales. Sus principales atribuciones son: conocer de las causas contra el presidente, el vicepresidente y el designado, por delitos comunes, después de decretada la suspensión por el Senado, a petición de la Cámara de Representantes; conocer de las causas contra los agentes diplomáticos extranjeros; conocer de la nulidad de las ordenanzas municipales; conmutar la pena capital, previo informe de tribunal o juez, entre otras.

158 También los magistrados y fiscales de los tribunales eran elegidos popularmente, para períodos de cuatro años.

Sólo los jueces no tenían origen popular en su nombramiento.

ESQUEMA No. 2 El Poder Judicial en el período centro-federal	
Constitución de 1853	<p>Suprema Corte de la Nación, tribunales y juzgados.</p> <p>La Suprema Corte se compone de tres magistrados elegidos popularmente, para períodos de cuatro años.</p> <p>Los magistrados y fiscales de los tribunales eran elegidos popularmente, para períodos de cuatro años.</p>

4. TIRADO MEJÍA, Álvaro. El siglo XIX en Colombia. En: *Nueva historia de Colombia*, Tomo 4, Bogotá, Editorial Planeta, 1986, p. 175.

El federalismo (1858-1886)

Durante la época federal (1858 a 1886), primero se conformaron los llamados “estados soberanos”, que fueron nueve en total (Magdalena, Bolívar, Panamá, Antioquia, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Cauca), como resultado de la unión de varias provincias, período estudiado por el investigador norteamericano David Bushnell⁵; en la Constitución de 1858 se crea la Confederación Granadina en la que el Poder Judicial queda conformado por el Senado, la Corte Suprema, los tribunales y los juzgados.

Al Senado se le atribuyen como funciones judiciales, las de conocer las causas de responsabilidad contra el presidente de la Confederación o quien haga sus veces; contra los secretarios de Estado, procurador general y los magistrados de la Corte Suprema, “por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones” (art. 53), previa acusación de la Cámara de Representantes o del procurador general de la Nación.

La Corte Suprema se componía del número de magistrados que determinara la ley, no siendo inferior a tres y teniendo como funciones, las de conocer los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos, de las causas por delitos comunes contra el presidente de la Confederación y los secretarios de Estado, previa suspensión decretada por el Senado; conocer las causas por delitos contra los designados para ejercer el Poder Ejecutivo, el procurador general y los magistrados de la Corte Suprema; conocer de las causas de responsabilidad contra los magistrados de los tribunales, gobernadores, generales en jefe y comandantes de las fuerzas nacionales y contra los jefes superiores de hacienda de la Confederación, entre otras.

159

La composición, el sistema de elección y funciones de los tribunales y de los juzgados eran definidos por la ley.

En la Constitución Federal de 1863, el país pasa a denominarse Estados Unidos de Colombia, se organiza el Poder Judicial alrededor del Senado, la Corte Suprema Federal, los tribunales y los juzgados.

Hay que destacar que en esta Carta constitucional se precisa por primera vez, que “los juicios y faltas militares de las fuerzas de la Unión” (art. 69), son competencia del Poder Judicial nacional, como resalta Tulio Enrique Tascón⁶, es decir, aquí surge de manera expresa el denominado fuero militar en nuestro país, por norma superior.

5. BUSHNELL, David. *Colombia: una Nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Editorial Planeta, 1998, p.124.

6. TASCÓN, Tulio Enrique. *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 1968, p. 101.

Como atribuciones de la Corte Suprema Federal se precisan: conocer de las causas por delitos comunes contra el presidente de la Unión y los secretarios de Estado, previa suspensión por el Senado; conocer de las causas por delitos comunes contra el procurador general, los magistrados de la Corte Suprema y los ministros públicos de la nación en el extranjero; conocer de las causas de responsabilidad contra los gobernadores, presidentes estatales y magistrados de los tribunales; decidir las cuestiones que se susciten entre los estados o entre uno o algunos estados y el Gobierno general; declarar cuáles son los actos del Congreso Nacional o del Poder Ejecutivo de la Unión “que han sido anulados por la mayoría de las legislaturas de los estados” (art. 72).

Lo relacionado con los tribunales judiciales que actuaban en los estados soberanos y los juzgados en el nivel, es competencia de la ley federal o nacional.

160

ESQUEMA No. 3 La justicia en el federalismo	
Constitución de 1858	Senado, Corte Suprema, tribunales y juzgados. Al Senado se le atribuyen funciones judiciales como: conocer las causas de responsabilidad contra el presidente de la Confederación o quien haga sus veces, y contra los secretarios de Estado, procurador general y magistrados de la Corte Suprema.
Constitución de 1863	Senado, Corte Suprema Federal, tribunales y juzgados. Los juicios y faltas militares de la fuerzas de la Unión, son competencia del Poder Judicial nacional (federal).

Retorno al centralismo (1886)

Según estudios del profesor Abel Cruz Santos⁷, luego de la guerra civil de 1885, en donde “triunfa” el presidente liberal Rafael Núñez, aliado con los conservadores, sobre las fuerzas del partido liberal, se convoca a una Asamblea Constituyente en el año 1885, que fue la que redactó el texto de

7. CRUZ SANTOS, Abel. *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 1983, p. 245.

la Constitución Nacional de 1886, por la cual el país retorna al modelo centralista, ya que la mayor parte de las funciones públicas vuelven a recaer en el Estado Nacional y, de manera especial, en el Poder Ejecutivo, la constituyente (hacer o reformar la Constitución Política), la legislativa (el único órgano que expide leyes es el Congreso Nacional), la judicial (todo el Poder Judicial es de carácter nacional) y solo la función administrativa es compartida entre el ámbito nacional y el nivel territorial (departamentos, provincias y municipios), se retoma el presidencialismo como forma de gobierno, interrumpido durante la etapa federalista.

La República se denomina nuevamente Colombia y se organiza el Poder Judicial de la siguiente manera: Corte Suprema de Justicia, tribunales superiores de distrito judicial y juzgados.

Como órgano superior aparece la Corte Suprema, conformada por siete magistrados, con carácter vitalicio, cada uno de estos con un suplente temporal, debiendo reunir los siguientes requisitos: a) colombiano de nacimiento, b) tener más de 35 años de edad, y c) haber sido magistrado de tribunal o haber ejercido la profesión por cinco años o “el profesorado en jurisprudencia en algún establecimiento público” (art.150).

Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, entre otras, las de conocer de los recursos de casación en nuestro sistema normativo; dirimir los conflictos de competencia entre dos o más tribunales; decidir definitivamente sobre la exequibilidad de actos legislativos que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales; juzgar a los altos funcionarios nacionales que hubiesen sido acusados ante el Senado (presidente y vicepresidente de la República, ministros del despacho, consejeros de Estado, procurador general de la Nación y magistrados de la Corte Suprema), previa acusación de la Cámara de Representantes.

161

El territorio nacional se divide en distritos judiciales y en cada uno de estos habrá un Tribunal Superior. La ley organizará los juzgados inferiores, estableciéndose como calidades para ser juez, el ser ciudadano en ejercicio, ser abogado y gozar de buena reputación. Como excepción se estableció que para ser juez municipal no se requería ser abogado.

De igual manera, la Constitución de 1886 señaló que toda sentencia debía ser motivada, la ley podía establecer la jurisdicción contenciosa y los jurados de conciencia para causas criminales (penales), y que “podrán crearse tribunales de comercio” (art. 163), que al día de hoy no han sido establecidos aún.

Si bien se mantiene el Consejo de Estado, este sigue siendo un órgano asesor del Gobierno Nacional, compuesto por el vicepresidente de la República (quien lo presidía) y por seis vocales; en el mismo los ministros tenían voz pero no voto.

ESQUEMA No. 4
El Poder Judicial en la Constitución de 1886

Corte Suprema de Justicia, tribunales superiores de distrito judicial y juzgados.

La Corte Suprema está conformada por siete magistrados con carácter vitalicio.

El territorio nacional se divide en distritos judiciales en cada uno de los cuales habrá un Tribunal Superior; la ley organizará los juzgados inferiores.

Mantiene el Consejo de Estado como órgano asesor del Gobierno Nacional.

Principales reformas a la Carta de 1886

162 Seguidamente se esbozan los principales cambios del Poder Judicial producto de algunas de las reformas realizadas a la Constitución de 1886, en un siglo largo de vigencia:

- En la reforma constitucional de 1905, durante la dictadura del general Rafael Reyes, fue suprimido el Consejo de Estado, al igual que la Vicepresidencia de la República⁸.
- La reforma constitucional de 1910, luego de superar la dictadura del general Rafael Reyes (1904-1910), fue realizada por un órgano especial: la Asamblea Nacional de Colombia. En ella se regula el Poder Judicial, integrado por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados.

Nueve magistrados, por períodos de cinco años, conforman la Corte Suprema que se dividirá en salas. A su vez, los tribunales superiores estarán conformados por magistrados elegidos para períodos de cuatro años, de ternas que presenten las asambleas departamentales, lo que generó una alta politización del Poder Judicial a nivel departamental.

Debe destacarse que esta Reforma crea el control constitucional en nuestro país al asignarle a la Corte Suprema de Justicia la “guarda de la integridad de la Constitución”, al tiempo que instituye la excepción de inconstitucionalidad, porque en caso de contradicción entre la ley y la Constitución, deben aplicarse preferentemente las normas constitucionales⁹.

8. CRUZ SANTOS, Abel. *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 1983, p. 245.

9. SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 1996, p. 87.

- En la reforma constitucional de 1914 se restablece el Consejo de Estado, integrado por siete miembros: el primer designado a la Presidencia, quien lo preside, y seis vocales con un período de cuatro años; los ministros tendrán voz pero no voto en las decisiones. Sus atribuciones principales eran: a) ser cuerpo consultivo del Gobierno Nacional; b) preparar proyectos de ley y de códigos; c) ser el tribunal supremo de lo contencioso administrativo.
- En la Reforma de 1936, durante la época de la Revolución en Marcha de López Pumarejo, mediante modificaciones realizadas en el órgano ordinario, el Congreso Nacional, se pasa del concepto de poderes públicos al de ramas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

Los consejeros de Estado son elegidos de ternas enviadas por el presidente de la República, para períodos de cuatro años, y la corporación podía dividirse en salas o en secciones.

Como novedad se estatuye en nuestro ordenamiento la posibilidad de que la jurisdicción contenciosa pueda suspender “provisionalmente” los actos de la administración nacional o regional.

En cada departamento debería establecerse un Tribunal Administrativo, cuyos magistrados tendrían un período de dos años.

163

- Para superar la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) se celebran acuerdos políticos en Sitges y Benidorm (España), entre el liberal Alberto Lleras Camargo y el conservador Laureano Gómez, quienes suscriben el denominado Frente Nacional, el cual fue respaldado por la mayoría de los votantes de diciembre de 1957 en el equívocamente denominado plebiscito, cuando en realidad fue un referendo constitucional que estableció la alternación en la Presidencia de la República durante cuatro períodos (1958 a 1974) y la paridad política, es decir, todos los cargos públicos nacionales (Congreso, ministerios, cortes, tribunales, juzgados, asambleas, gobernaciones, alcaldías, concejos, entre otros) eran para miembros de los dos partidos tradicionales.

En esta reforma también se dio paso a la cooptación para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, se eliminó el período de estos y se vuelven vitalicios, hasta llegar a la edad de retiro forzoso (65 años).

ESQUEMA No. 5

Principales reformas constitucionales a la Carta de 1886

Reforma constitucional de 1905: suprime el Consejo de Estado, al igual que la Vicepresidencia de la República.

Reforma constitucional de 1910: regula el Poder Judicial, integrado por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados. Nueve magistrados por períodos de cinco años conforman la Corte Suprema que se dividirá en salas. Los tribunales superiores estarán integrados por magistrados elegidos para períodos de cuatro años, de ternas que presenten las asambleas departamentales.

Reforma constitucional de 1914: restablece el Consejo de Estado, integrado por siete miembros: el primer designado a la Presidencia, quien lo preside, y seis vocales.

Reforma de 1936: reemplaza el concepto de poderes por el de ramas, la jurisdicción contenciosa puede suspender “provisionalmente” los actos de la administración nacional o regional y en cada departamento debe establecerse un Tribunal Administrativo cuyos magistrados tendrán un período de dos años. El Frente Nacional establece la alternación en la Presidencia de la República durante cuatro períodos (1958 a 1974) y la paridad política de los dos partidos tradicionales en todos los cargos públicos nacionales y territoriales. Crea la cooptación para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, que desde entonces se vuelven vitalicios hasta llegar a la edad de retiro forzoso (65 años).

164

La Asamblea Constituyente de 1991

Debe recordarse que al finalizar la vigencia de la Constitución de 1886 se presentaron tres proyectos de reforma constitucional que, por diferentes motivos, no prosperaron:

En 1975, la “pequeña constituyente”, durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, tuvo como temario la Reforma de la Administración de Justicia; la Reforma de la Administración Departamental y Municipal, lo concerniente al Ministerio Público, Consejo de Estado, Administración de Justicia y la Jurisdicción Constitucional. Como lo recuerda el profesor Ricardo Sánchez Ángel, esta naufragó en la Corte Suprema de Justicia por motivos de fondo, ya que el Congreso como órgano delegado no podía subdelegar su función constituyente en un órgano especial: la Asamblea Constituyente.

En el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982), en la conocida como Reforma de 1979, según analiza el profesor Luis Carlos SÁCHICA¹⁰, se formulan cambios en el ámbito judicial, así: 1) se creaba el cargo de fiscal general de la Nación, encargado de dirigir la Policía Judicial y de ordenar la investigación de los delitos, entre otras funciones; sería nombrado por la Corte Suprema de Justicia, de lista enviada por el presidente de la República con no menos de cinco nombres pertenecientes a distintos partidos políticos y por un período de seis años; 2) se creaba el Consejo Superior de la Judicatura con el objetivo de administrar la carrera judicial, elaborar las listas de candidatos para la Corte y el Consejo de Estado, y las listas de candidatos a magistrados de tribunales y de jueces; sus integrantes eran elegidos por la misma corporación para períodos de ocho años. Los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado eran elegidos por la respectiva corporación para períodos de ocho años, de lista elaborada por el Consejo Superior de la Judicatura. Esta iniciativa fue declarada inexecutable por la Corte Suprema por razones formales, en 1981.

Finalmente, en 1988, durante la administración de Virgilio Barco (1986-1990), se presentó otro proyecto que solo fue aprobado en primera vuelta en el legislativo. En esta, sobre la temática judicial, se plantea la incorporación de la Fiscalía General de la Nación y del Consejo Superior de Administración Judicial; la Corte Suprema y el Consejo de Estado estarían conformados de acuerdo con la proporción de los partidos en el Congreso, es decir, mantendrían indefinidamente la paridad política.

ESQUEMA No. 6
Proyectos de Reforma Constitucional

En 1975, durante el gobierno de López Michelsen, “pequeña constituyente” teniendo como temas la Reforma de la Administración de Justicia y lo concerniente al Ministerio Público, Consejo de Estado, Administración de Justicia y la Jurisdicción Constitucional.

En el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982), en la conocida como Reforma de 1979, se formulan cambios en el ámbito judicial: creación del cargo de fiscal general de la Nación, creación del Consejo Superior de la Judicatura, elección de los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado por la respectiva corporación para períodos de ocho años, de lista elaborada por el Consejo Superior de la Judicatura.

En 1988, durante la administración de Virgilio Barco, se plantea la incorporación de la Fiscalía General de la Nación y del Consejo Superior de Administración Judicial; la Corte Suprema y el Consejo de Estado estarían conformados de acuerdo con la proporción de los partidos en el Congreso.

10. SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 1996, p. 150.

Luego de la muerte de importantes dirigentes políticos del M-19 (Carlos Pizarro Leongómez), de la UP (Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo), y del partido liberal (Luis Carlos Galán), en medio de una grave crisis institucional, en el mes de diciembre de 1990 un hecho (la séptima papeleta), se convirtió en Derecho (la Constitución Política de 1991), utilizando un mecanismo especial: la Asamblea Constituyente, cuyos integrantes fueron elegidos con representación tanto de los partidos y movimientos tradicionales (Liberal, Conservador y Salvación Nacional), como de sectores independientes (AD M-19, UP, indígenas y evangélicos).

Entre los meses de febrero a julio de 1991 actuó la Asamblea, la cual dividió sus actividades en cinco comisiones, analizadas por el profesor Jhon Dugas¹¹, y las cuales se organizaron el 12 de febrero de la siguiente manera:

La Comisión Primera tuvo como temas centrales los principios, derechos, deberes, garantías, participación democrática, partidos políticos, sistema electoral y reforma constitucional.

La Comisión Segunda analizó el ordenamiento territorial y la autonomía regional.

166 La Comisión Tercera estudió los cambios al Legislativo, el Ejecutivo, la Fuerza Pública y las relaciones internacionales.

La Comisión Cuarta abordó como temática central la administración de justicia y el ministerio público.

La Comisión Quinta discutió los asuntos económicos, sociales y ecológicos.

Ahora analizaremos algunos de los proyectos de reforma constitucional sobre el tema de la administración de justicia, presentados a la Asamblea Constituyente por diferentes actores, teniendo presente que primero se discutieron en alguna de las comisiones y luego en la plenaria respectiva, como analizamos en otro texto¹².

El Gobierno Nacional, encabezado en aquel momento por el presidente liberal César Gaviria Trujillo, en su iniciativa de cambio constitucional conserva la Corte Suprema y el Consejo de Estado; plantea incorporar la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Administración de Justicia; incluir los Principios de la administración de justicia (autonomía de los funcionarios judiciales; gratuidad de

11. DUCAS, Jhon. *Los debates en la Asamblea Constituyente*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1994, p. 135.

12. ZUBIRÍA SAMPER, Andrés de. *Fundamentos de la Constitución de Colombia*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1992.

la justicia, salvo excepciones, mecanismos de solución pronta, entre otros); y que la elección de los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado sea realizada por la misma corporación, de lista enviada por el Consejo Superior de la Administración de Justicia.

Por su parte la AD M-19, a través de uno de los copresidentes de la Asamblea Constituyente, Antonio Navarro Wolf, en su propuesta de cambio institucional sobre la justicia, plantea que la estructura debe girar en torno a la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, el fiscal general de la Nación (elegido por la Corte Suprema de lista enviada por el presidente de la República), los tribunales superiores y administrativos, los juzgados y los jurados, elegidos popularmente. Los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado deberían ser elegidos por la misma corporación, para períodos de ocho años, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura; la mitad de sus miembros deberían ser de carrera judicial. En todos los municipios y distritos del país debía haber el número de jueces que determine la ley, quienes accederían a la carrera judicial.

Diego Uribe Vargas, como delegatario del Partido Liberal, en su iniciativa de cambio constitucional sobre la justicia propone que esta debe girar alrededor de la Corte Suprema, el Consejo de Estado (cuyo número de miembros sería definido por la ley, y los ministros tendrían voz en sus deliberaciones), los tribunales y los juzgados. 167

Los conservadores Juan Gómez Martínez y Cornelio Reyes plantearon en su propuesta de modificación institucional a la Rama Judicial, la integración por tres jurisdicciones: la ordinaria (Corte Suprema de Justicia, tribunales superiores y juzgados); la Contenciosa (Consejo de Estado, tribunales y juzgados administrativos como novedad); y la Constitucional (por la respectiva Corte Constitucional).

Adicionalmente se formula la creación de un Consejo Nacional de Administración Judicial y de un Director de la Administración de Justicia, para cumplir la atribución administrativa de la Rama, y el establecimiento de la figura del fiscal general de la Nación, con funciones de control en materia de protección de los derechos humanos, y la vigilancia disciplinaria, judicial y fiscal.

Cada una de las comisiones de la Asamblea Constituyente debatió las diferentes propuestas de reforma constitucional en primer debate; el segundo debate se surtía en la Plenaria respectiva, por ello, pasaremos a enunciar las principales iniciativas que presentó la Comisión Cuarta (modificaciones a la Rama Judicial) en su informe-ponencia¹³:

13. www.elabedul.com

- Serán principios de la administración judicial, los de celeridad, permanencia, gratuidad, responsabilidad, equidad, entre otros;
- Una de las funciones principales de la Corte Suprema de Justicia, como órgano supremo de la jurisdicción ordinaria, es unificar la jurisprudencia;
- El Consejo de Estado es la autoridad superior de la jurisdicción contenciosa administrativa;
- La Corte Constitucional debe estar conformada por nueve magistrados, para períodos de ocho años, elegidos por el Senado de ternas que envíe el Consejo Superior de la Judicatura;
- El Consejo Superior de la Judicatura estará integrado por diez miembros, elegidos por la misma corporación de listas (más de cinco candidatos) que envíen el presidente de la República, el Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional, y cumplirá las funciones administrativas y disciplinarias de la Rama;
- La Fiscalía General de la Nación es la encargada de investigar los delitos y de acusar a los presuntos responsables ante los jueces; y
- Durante los próximos diez años (1991-2001) el Gobierno Nacional invertirá, por lo menos el diez por ciento del Presupuesto General de Gastos de la Nación en la Rama Judicial y el Ministerio Público (punto que hay que destacar).

168

ESQUEMA No. 7 Propuestas de la Comisión IV sobre la Rama Judicial	
Principios de la administración judicial	<p>Celeridad Permanencia Gratuidad Responsabilidad Equidad, entre otros.</p>
Estructura Rama Judicial	<p>La Corte Suprema de Justicia, como órgano supremo de la jurisdicción ordinaria, debe unificar la jurisprudencia.</p> <p>El Consejo de Estado es la autoridad superior de la jurisdicción contenciosa administrativa.</p> <p>La Corte Constitucional debe estar conformada por nueve magistrados, para períodos de ocho años, elegidos por el Senado de ternas que envíe el Consejo Superior de la Judicatura.</p>

	<p>El Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las funciones administrativas y disciplinarias de la Rama Judicial.</p> <p>La Fiscalía General de la Nación es la encargada de investigar los delitos y de acusar a los presuntos responsables ante los jueces.</p> <p>El Gobierno Nacional invertirá por lo menos el 10% del Presupuesto General de Gastos de la Nación en la Rama Judicial y el Ministerio Público.</p>
--	--

El Estado en la Constitución de 1991

El 4 de julio de 1991 la Plenaria de la Asamblea Constituyente finalmente adoptó el texto de la Carta Política de 1991, en la cual se pasa del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho (*Welfare State*), con un régimen centralista (República Unitaria), pero con descentralización y autonomía de las entidades territoriales: regiones (condicionadamente), departamentos, provincias (con dos etapas), municipios, distritos y territorios indígenas; democrático, participativo y pluralista, como analiza Uribe Vargas¹⁴.

169

Con relación a la estructura del Estado Nacional, se establecen: las ramas Legislativa (Senado y Cámara de Representantes), Ejecutiva (presidencia, vicepresidencia, ministerios, departamentos administrativos y el sector descentralizado), y Judicial (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, tribunales y juzgados); los órganos del Estado como son: el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República), la organización electoral (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil), y otros órganos (Banco de la República, Comisión Nacional de Televisión –reemplazada desde el año 2012 por la Autoridad Nacional de Televisión–, universidades públicas y Comisión Nacional del Servicio Civil)¹⁵.

Del régimen precedente se conservaron, con algunos cambios, la Corte Suprema, el Consejo de Estado, los tribunales y los juzgados; por ende, constituyen una novedad en el nuevo ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional (como guardiana de la Constitución), el Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y las jurisdicciones especiales (Autoridades Indígenas y Jueces de Paz).

14. URIBE VARGAS, Diego. *La Constitución de 1991 y el ideario liberal*, Bogotá, Universidad Nacional, 1994, p. 145.

15. Ver: Ley 1507 de 2012.

ESQUEMA No. 8 Organización del Estado Nacional			
Legislativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Senado de la República. 2. Cámara de Representantes. 		
Ejecutiva	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia de la República. 2. Vicepresidencia de la República 		
	<table border="1"> <tr> <td>3. Sector central</td> <td> Ministerios Departamentos Administrativos </td> </tr> </table>	3. Sector central	Ministerios Departamentos Administrativos
	3. Sector central	Ministerios Departamentos Administrativos	
<table border="1"> <tr> <td>4. Sector descentralizado</td> <td> Establecimientos públicos Empresas industriales y comerciales del Estado Sociedades de economía mixta Superintendencias* Unidades administrativas especiales* Empresas sociales del Estado Empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios Agencias (reforma del 2012) </td> </tr> </table>	4. Sector descentralizado	Establecimientos públicos Empresas industriales y comerciales del Estado Sociedades de economía mixta Superintendencias* Unidades administrativas especiales* Empresas sociales del Estado Empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios Agencias (reforma del 2012)	
4. Sector descentralizado	Establecimientos públicos Empresas industriales y comerciales del Estado Sociedades de economía mixta Superintendencias* Unidades administrativas especiales* Empresas sociales del Estado Empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios Agencias (reforma del 2012)		
Judicial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Corte Suprema de Justicia 2. Consejo de Estado 3. Corte Constitucional 4. Consejo Superior de la Judicatura 5. Fiscalía General de la Nación 6. Jurisdicciones Especiales 		
Órganos del Estado			
Ministerio público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procuraduría General de la Nación 2. Defensoría del Pueblo 3. Contraloría General de la República 		
Organización electoral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Nacional Electoral 2. Registraduría Nacional del Estado Civil 		
Otros órganos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Banco de la República 2. Universidades públicas 3. Autoridad Nacional de televisión 4. Comisión Nacional del Servicio Civil 		

La Rama Judicial en la Carta Política de 1991

El Título VIII de la Constitución, dedicado a la Rama Judicial, enuncia las disposiciones generales: la administración de justicia es función pública; el derecho a acceder a la misma; los jueces están sometidos a la Constitución y a la ley; los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado son elegidos por la misma corporación de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura; requisitos para ser magistrado (ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, abogado, no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, haber desempeñado durante diez años cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido la profesión de abogado o la cátedra universitaria); el período de los magistrados será de ocho años, no serán reelegibles y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso (65 años).

Debe precisarse que primero se expidió la Ley 270/96, Estatutaria de la Administración de Justicia, la cual fue modificada parcialmente por la Ley 1285 de 2009, en donde se reglamentan diversos aspectos de la organización y el funcionamiento de la Rama Judicial, analizada por el profesor Carlos Arturo Muñoz.

171

La Corte Suprema de Justicia sigue siendo el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley (23), y estará dividida en salas (Civil y de Familia, Laboral y Penal).

Son atribuciones de la Corte Suprema: 1. Actuar como tribunal de casación; 2. Juzgar al presidente de la República o a quien haga sus veces y otros altos funcionarios (fiscal general de la Nación y magistrados de Altas Cortes). 3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso; 4. Juzgar, previa acusación del fiscal general de la Nación, del vicefiscal general de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los ministros del Despacho, al procurador general, al defensor del Pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales; a los directores de los Departamentos Administrativos, al contralor general de la República, a los embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen. (Modificado por el art. 1, Acto Legislativo 06 de 2011), entre otras¹⁶.

El Consejo de Estado, como máximo órgano de lo contencioso administrativo, tendrá el número impar de magistrados que determine la ley (27) y se dividirá en salas (Contenciosa Administrativa y de Consulta) y secciones (cinco).

16. MUÑOZ, Carlos Arturo. La Rama Judicial, Cali, Universidad del Valle, 2006.

Como atribuciones del Consejo de Estado se precisan: 1^a) Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo; 2^a) Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional (decretos ordinarios y reglamentarios); 3^a) Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración; 4^a) Preparar y presentar proyectos de actos reformatorios de la Constitución y proyectos de ley; 5^a) Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con la Constitución y la ley; 6^a) Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley (Adicionado por el art. 8, Acto Legislativo 01 de 2009), entre otras.

La Corte Constitucional, como único órgano permanente de la jurisdicción constitucional en el país, tendrá el número impar de miembros que determine la ley (9), serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado y no podrán ser reelegidos (analizado críticamente por el profesor Rodrigo Uprimny Yepes).

172 Son funciones de la Corte Constitucional: 1^a) Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, solo por vicios de procedimiento en su formación; 2^a) Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación; 3^a) Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos solo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización; 4^a) Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación; 5^a) Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley; 6^a) Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior y emergencia); 6^a) Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación; 7^a) Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales; 8^a) Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben, entre otras.¹⁷

17. UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Bogotá, 2012, www.dejusticia.org

El otro órgano judicial creado en la Carta Constitucional de 1991 fue el Consejo Superior de la Judicatura, que se divide en dos salas: 1) la Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado y, 2) la Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional, de ternas enviadas por el Gobierno Nacional.

La Ley Estatutaria de la Justicia (Ley 270/96), también creó los Consejos Seccionales de la Judicatura que actúan en los departamentos del país.

Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo con la ley, las siguientes atribuciones: 1ª) Administrar la carrera judicial; 2ª) Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales; 3ª) Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley; 4ª) Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales. 6ª) Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, entre otras.

173

Del sistema jurídico norteamericano se incorporó la Fiscalía General de la Nación, siendo el fiscal general elegido para un período de cuatro años, por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el presidente de la República y no podrá ser reelegido, siguiendo el modelo norteamericano.

A la Fiscalía General de la Nación se le obliga a adelantar el ejercicio de la acción penal y a realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito, que lleguen a su conocimiento.

En el año 2002, por medio del Acto Legislativo No. 03 de 2002, se incorporó el sistema acusatorio plenamente y, por ello, se puede solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas. El juez que ejerza las funciones de control de garantías no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función. La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las 36 horas siguientes.

Son funciones especiales del fiscal general de la Nación: 1ª) Investigar y acusar, si hubiere lugar, directamente o por conducto del vicefiscal general de la Nación o de sus delegados de la unidad de

fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional (ministros del Despacho; procurador general; defensor del Pueblo; agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales; directores de los Departamentos Administrativos; contralor general de la República; embajadores y jefes de misión diplomática o consular; gobernadores; magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen), con las excepciones previstas en la Constitución (Modificado por el artículo 3, del Acto Legislativo 06 de 2011); 2ª) Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia; 3ª) Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos, entre otras.

De igual manera, por la última reforma (Acto Legislativo 06 de 2011), se precisó que el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente, siendo pertinente la lectura del texto reciente de Orlando Muñoz Neira¹⁸.

174 Orgánicamente, la Fiscalía General de la Nación tiene la siguiente estructura: fiscal general; vicefiscal general; Dirección Nacional de Fiscalías; Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia; delegados ante los tribunales superiores; fiscalías regionales, especializadas, seccionales, locales, entre otras.

Finalmente, la Carta de 1991 reitera algunas jurisdicciones especiales, las cuales venían desde la época colonial (autoridades indígenas) y del siglo XIX (jueces de paz).

Respecto de las autoridades indígenas, estas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional, pero aún no se ha regulado este aspecto.

Los jueces de paz fueron reglamentados en la Ley 497 de 1998, teniendo como principios, los del tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios, la equidad, la eficiencia, la oralidad, la autonomía y la independencia.

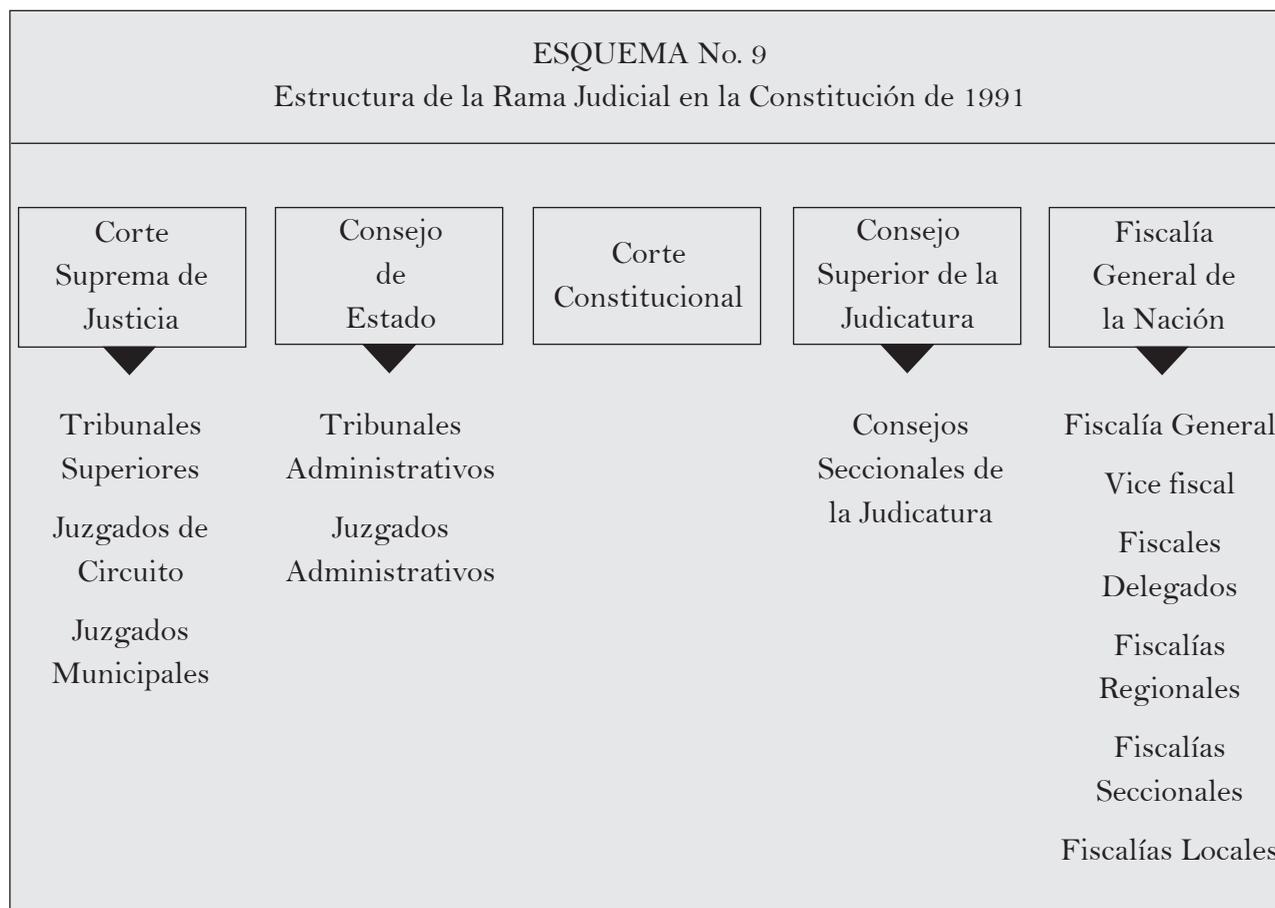
La competencia de los jueces de paz¹⁹ se precisa porque conocerán de los conflictos que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre

18. MUÑOZ NEIRA, Orlando. *Sistema penal acusatorio en Estados Unidos*. Bogotá, Editorial Temis, 2009.

19. ABONDANO, Diana Margarita y otros. *Los jueces de paz*. Bogotá, Universidad Santo Tomás, 2008.

asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes. No obstante, los jueces de paz no tendrán competencia para conocer de las acciones constitucionales y contencioso-administrativas, así como de las acciones civiles que versen sobre la capacidad y el estado civil de las personas, salvo el reconocimiento voluntario de hijos extramatrimoniales.

Una de las novedades que deben destacarse, es que por iniciativa del alcalde o del personero o de la mayoría de miembros del Concejo Municipal o de grupos organizados de vecinos inscritos en la respectiva circunscripción electoral municipal o distrital existente, el Concejo Municipal a través de Acuerdo convocará a elecciones y determinará, para el efecto, las circunscripciones electorales que sean necesarias para la elección de jueces de paz y de reconsideración por parte de los ciudadanos de las comunidades ubicadas en la circunscripción electoral, para un período de cinco años, reelegibles en forma indefinida. Otro elemento polémico es que los jueces de paz y de reconsideración no tienen remuneración alguna, es decir, es un cargo *ad honorem*.



El proyecto gubernamental de reforma judicial

Durante la legislatura que inició en el mes de julio de 2011, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, a través del entonces ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, presentó un proyecto de acto legislativo para modificar la Rama Judicial, teniendo como objetivos: propender por la ampliación de la oferta de justicia, mejorar la prestación de este servicio público y la reorganización de la institucionalidad vinculada al sector justicia.

A continuación se destacan los puntos principales de la iniciativa gubernamental:

- Habilitar constitucionalmente el ejercicio de funciones jurisdiccionales a servidores judiciales distintos de jueces y magistrados (empleados judiciales), a notarios, a abogados en ejercicio, a centros de arbitraje, a centros de conciliación, para las materias y en los términos que establezca la ley. Y también faculta la existencia de arbitramento obligatorio por ministerio de la ley.
- Eliminar la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y crear la Sala de Gobierno de dicho Consejo, así como el cargo de director ejecutivo de la Rama Judicial, elegido por la Sala de Gobierno.
- Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la propia Corporación (cooptación directa), con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros y de listas de cinco candidatos conformadas mediante convocatoria pública.
- Ampliar de diez a veinte años la experiencia profesional como requisito para ser magistrado de Alta Corte y aumentar el período de los magistrados de ocho a doce años.

Para los magistrados de las Altas Cortes, el fiscal general, el procurador general, el defensor del Pueblo, el contralor general y el registrador nacional se prohíbe aspirar a cargos de elección popular, dentro de dos años siguientes a su retiro del cargo o durante el período del mismo.

Se aumenta de 65 a 70 años la edad de retiro forzoso de los magistrados de las Altas Cortes.

- Modificar el régimen de juzgamiento penal y disciplinario para altos funcionarios del Estado y los magistrados de las Altas Cortes.

Es necesario recordar que a lo largo de los primeros veinte años de vigencia de la Carta Constitucional (1991 a 2011) ninguna iniciativa fue radicada en este sentido, a pesar de existir algunas propuestas durante los dos gobiernos de Uribe Vélez (2002-2006, 2006-2010), en especial cuando ejercieron el

ministerio del Interior y de Justicia Fernando Londoño Hoyos y Fabio Valencia Cossio, según estudio del exmagistrado José Gregorio Hernández²⁰.

Todo acto legislativo debe surtir un trámite especial, el cual de acuerdo con las normas constitucionales vigentes es el siguiente: 1º) La iniciativa recae en el Gobierno Nacional, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados, y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente; 2º) El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos; 3º) Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno; 4º) En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara (1/2+1). En este segundo período solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero; 5º) Publicación del acto legislativo en el *Diario Oficial*.

Por ello, todo acto legislativo requiere de ocho debates, cuatro en primera vuelta (Comisión Primera del Senado/Cámara, plenaria del Senado/Cámara, Comisión Primera de la Cámara de Representantes/Senado y plenaria de la Cámara/Senado) y otros cuatro debates en la segunda vuelta (dos en las comisiones primeras de Senado y Cámara, y dos en las plenarios de Senado y Cámara).

177

ESQUEMA No. 10 Trámite de los actos legislativos
<p>1º) La iniciativa recae en el Gobierno Nacional, diez miembros del Congreso, el 20% de los concejales o de los diputados, y los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al 5% del censo electoral vigente.</p> <p>2º) El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, en ocho debates en dos vueltas.</p> <p>3º) Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno.</p> <p>4º) En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara (1/2+1). En este segundo período solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.</p> <p>5º) Publicación del acto legislativo en el <i>Diario Oficial</i>.</p>

20. HERNÁNDEZ, José Gregorio. *La reforma a la justicia: en qué consiste y qué pretende*. Bogotá, 2011, www.razonpublica.org

El Proyecto de Acto Legislativo No. 077/11 Senado y 143/11 Cámara “Por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, fue aprobado en primera vuelta por amplia mayoría, en las sesiones de julio a diciembre de 2011, debiéndose tener presente que el Gobierno Nacional tiene una amplia mayoría en el órgano legislativo alrededor de la denominada Unidad Nacional: los partidos Liberal, Conservador, de la U, Cambio Radical y el recientemente incorporado Partido Verde, es decir, cerca del 90 por ciento de los miembros del Congreso Nacional.

Durante las sesiones ordinarias de marzo a junio de 2012, si bien existieron debates alrededor de algunas de las propuestas de la reforma constitucional por parte de algunos congresistas del Polo y del MIRA, al igual que de las cabezas de las Altas Cortes, en especial del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, de académicos y de algunos medios de comunicación, finalmente fue aprobado en las plenarias del Senado (séptimo debate) y de la Cámara de Representantes (octavo debate)²¹.

178 Al presentarse algunos cambios en los textos aprobados fue necesaria la conformación de una Comisión de Conciliación compuesta por doce miembros (seis senadores y seis representantes) para unificar el Proyecto. Sin embargo, la Comisión no solo adoptó el texto final, sino que, al mismo tiempo, le agregó algunos artículos no discutidos previamente, conocidos popularmente como “micos” (gradualidad en la pérdida de la investidura de los congresistas, creación de fuero para los secretarios del Senado y de la Cámara, supresión de la función de investigación a la Fiscalía General sobre altos funcionarios, entre otros), razón por la cual el Gobierno Nacional objetó el citado Proyecto de Acto Legislativo (sin tener competencia para ello) y citó a sesiones extraordinarias al Congreso Nacional los días 22 y 23 de junio de 2012, donde finalmente fue archivada la iniciativa.

Pasamos ahora a estudiar el texto adoptado en la Comisión de Conciliación que fue ratificado por las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes:

- La conformación de la Rama Judicial gira alrededor de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, y también la Justicia Penal Militar. La ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinados empleados judiciales (léase secretarios, escribientes o incluso notificadores), salvo proferir decisiones que pongan fin a los procesos y practicar pruebas en asuntos que se tramiten a través de procedimientos orales y por audiencias.
- Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de funciones jurisdiccionales en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por la ley o por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

21. *Revista Semana*, No. 1150, 21 de junio de 2012, p. 30.

Al tiempo, la ley podrá atribuir, excepcional y transitoriamente, función jurisdiccional en materias precisas a abogados en ejercicio, en calidad de jueces adjuntos para fines de descongestión judicial. Estos particulares en ningún caso podrán conocer asuntos penales, contencioso administrativos, disciplinarios o acciones constitucionales.

De manera excepcional, la ley podrá conferir funciones jurisdiccionales a centros de arbitraje, centros de conciliación y notarios. La disposición señalada constituye, sin duda alguna, un proceso sutil de “privatización” de la administración de justicia, ya que esta necesariamente debe ser desarrollada por funcionarios judiciales que hayan accedido al cargo mediante la carrera judicial (magistrados de tribunales y jueces). Porque al permitir que los abogados actúen como jueces adjuntos o que se les otorguen funciones judiciales a los notarios, existe dificultad para diferenciar cuándo realizan su actividad como particulares (notarios) y cuándo como jueces (servidores públicos), según reflexiones de Mauricio García Villegas²².

- Se plantea que en cada municipio habrá al menos un juez, cualquiera que sea su categoría; en cada departamento habrá al menos un Tribunal Administrativo y un Tribunal Superior de Distrito Judicial.
- Al artículo 178 constitucional se le agrega como función de la Cámara de Representantes, la de investigar y acusar ante el Senado al procurador general de la Nación y al contralor general de la República.
- Se crea una Comisión de Aforados Constitucionales. La ley orgánica del Reglamento del Congreso determinará su composición, los requisitos que deben acreditar quienes aspiren a integrarla, sus atribuciones y los procedimientos que deberán surtir para rendirle informe a la plenaria de la Cámara de Representantes.

179

Es decir, se cambiaría la Comisión de Investigación y Acusación (denominada popularmente Comisión de Absoluciones), aspecto polémico ya que se incorpora que las decisiones proferidas por el Senado (juzgamiento) y por la Cámara (investigación y acusación ante el Senado) “son de naturaleza política y, por tanto, no implican el ejercicio de función jurisdiccional o administrativa. En consecuencia, no tendrán acción ni recurso alguno ante otra autoridad y de ellas no se desprenderá ningún tipo de responsabilidad para los congresistas”, consagrando un verdadero manto de impunidad para los miembros del Congreso Nacional.²³

- Respecto a la pérdida de la investidura (novedad de la Carta de 1991), se formula una gradualidad, con suspensión o pérdida de la investidura por las siguientes causales: 1ª) Violación del régimen

22. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *Justicia apropiada*, Bogotá, 2012, www.dejusticia.org

23. UPRIMNY YEPES, Rodrigo. *Reforma judicial a ciegas*. Bogotá, 2012, www.dejusticia.org

constitucional de incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses; 2ª) Inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias, 3ª) Indebida destinación de dineros públicos; y 4ª) Tráfico de influencias debidamente comprobado.

Hay que destacar que de un plumazo se borraba de la Carta Política las inhabilidades como causal de pérdida de la investidura, referidas estas a haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, haber ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar dentro de los doce meses anteriores a la fecha de elección, entre otras. Es decir, lo que actualmente garantiza que al órgano legislativo lleguen personas de altas calidades morales, éticas, personales y profesionales.

Al mismo tiempo se establece un complejo proceso para la suspensión o pérdida de investidura, se tendrá en consideración el dolo o la culpa con que se haya actuado, y la sanción debe atender al principio de proporcionalidad. La ley regulará las causales previstas en la Constitución. La suspensión o pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la Constitución y la ley,

180

Así mismo, fija un término no mayor de cuarenta días hábiles por cada una de las dos instancias y se señala un elemento totalmente controvertible porque “quienes presenten demandas de suspensión o pérdida de investidura infundadas o temerarias, serán condenados a pagar las costas del proceso”, tratando de evitar la presentación por parte de los ciudadanos de las respectivas acciones públicas y modificando la regulación de la Carta de 1991, como acción de única instancia ante el Consejo de Estado.

- Se adiciona como función del Gobierno Nacional, la de “liderar el diseño, ejecución y evaluación de la política criminal del Estado”, o quizá se pretendió entregarle aún más funciones al presidente de la República, en este caso específico respecto de la política criminal.
- Con relación a la función judicial se reitera que la ley fijará los términos que tendrán quienes ejercen funciones jurisdiccionales para resolver los asuntos o procesos sometidos a su conocimiento, so pena de que se produzca la pérdida de competencia para seguir conociendo del respectivo trámite.

Otro aspecto, el de la pérdida de competencia de los jueces y magistrados, es una novedad que plantea el Proyecto, pero lo importante es la regulación de carácter legal, en especial para garantizar plenamente el debido proceso, porque lo fundamental es conseguir la aplicación de la justicia, que prima sobre la eficacia (el cumplimiento de los términos) de esta.

También se precisa que la Rama Judicial debe tener durante los diez años siguientes (2012 al 2022), dos billones de pesos adicionales garantizados en el Presupuesto General de la Nación,

para la ejecución de planes de descongestión en todas las jurisdicciones, implementación de los procedimientos orales y por audiencias; el uso, acceso y dotación de tecnologías de la información y las comunicaciones; y la inversión en infraestructura que garantice la adecuada atención de los ciudadanos y la eficiente tramitación de los procesos.

A este punto se le puede denominar el “caramelo” del Proyecto de Reforma, por tener como objetivo garantizar el apoyo por parte de las Altas Cortes y los jueces del país (relevantes las reflexiones de José Gregorio Hernández²⁴).

Si bien la citada disposición es conveniente y, sobre todo, necesaria para el funcionamiento idóneo de la Rama Judicial, nos recuerda otra semejante que aparecía en el mal llamado Plebiscito de 1957 (en verdad era un referendo constitucional), que señalaba que desde el año 1958 el Gobierno invertiría por lo menos el diez por ciento del Presupuesto General de Gastos en la educación pública.

- Otra polémica iniciativa tiene que ver con que la ley establecerá los asuntos en que podrá cobrarse arancel judicial, que es un paso para constitucionalizar la figura creada recientemente mediante la Ley 1394 de 2010, entendida como una “contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia”. Dicho arancel se generaría en todos los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos cuando el monto de las pretensiones se haya estimado en una cifra igual o superior a 200 salarios mínimos legales mensuales y en los siguientes casos: a) Por el cumplimiento de lo acordado por las partes en una transacción o conciliación que termine de manera anticipada un proceso ejecutivo; b) Por el cumplimiento de una condena impuesta en un laudo arbitral en caso de reconocimiento o refrendación; y c) Por el cumplimiento de obligaciones reclamadas en un proceso ejecutivo de cualquier naturaleza.

181

El sujeto pasivo es el demandante inicial o el demandante en reconvención beneficiado con las condenas o pagos, o sus causahabientes a título universal o singular.

- Es decir, nos encontramos realmente con una antinomia, porque mientras el artículo 229 superior garantiza “el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia”, por otro lado, se establece el arancel judicial en el nivel legal para algunos asuntos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos, con cuantía superior a los 200 salarios mínimos legales (\$113.340.000 pesos en el año 2012). La pregunta entonces es: ¿con el establecimiento del arancel judicial se está garantizando el acceso a la justicia a todos los colombianos?, siendo pertinentes las reflexiones de Miguel La Rota²⁵.

24. HERNÁNDEZ, José Gregorio. *La reforma a la justicia: en qué consiste y qué pretende*. Bogotá, 2011, www.razonpublica.org

25. LA ROTA, Miguel. *Independencia judicial: ¿democrática o corporativa?*, Bogotá, 2012, www.dejusticia.org

- También se modificaría parcialmente el sistema de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, ya que serían elegidos por la respectiva corporación por mayoría de 3/5 partes de sus miembros, de listas de diez candidatos, conformadas por convocatoria pública y no de candidatos postulados por el Consejo Superior de la Judicatura como aparece regulado en la Constitución original de 1991.

Es decir, se volvería al sistema de cooptación (la misma corporación elige sus miembros) que incluso fue criticada por Aristóteles en el siglo IV antes de Cristo, al considerarla un mecanismo cerrado, de corte aristocrático.

Con relación a los requisitos para ser magistrado, sería necesario acreditar más de veinte años (y no diez años como lo exige la norma original) de experiencia en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas, lo que podría llevar a que a estas corporaciones judiciales solo accedieran personas de la tercera edad, aspecto controvertido en cuanto a la necesidad de que sus miembros y en especial la jurisprudencia se vaya actualizando con nuevas corrientes doctrinales.²⁶

182

Pero quizá el aspecto más discutible del Proyecto de Reforma era la ampliación del período de los magistrados de las Altas Cortes de ocho a doce años, al tiempo que pasar de 65 a 70 años la edad de retiro forzoso, teniendo como objetivo, posiblemente, lograr el apoyo de estas corporaciones a las propuestas de modificación constitucional, es decir, era el “caramelo”.

- Respecto a la Corte Suprema de Justicia serían sus atribuciones: 1ª) Seguir siendo tribunal de Casación; 2ª) Investigar y juzgar a los altos funcionarios estatales, como son: los secretarios de la Cámara y del Senado (quienes accederían a fuero especial por primera vez en nuestra historia constitucional republicana), el presidente de la República o quien haga sus veces, los magistrados de las Altas Cortes judiciales y el fiscal general de la Nación, surtida previamente la investigación y la acusación por parte de la Cámara de Representantes y el juzgamiento por el Senado de la República; 3ª) Investigar y juzgar a los miembros del Congreso, los miembros del Consejo Nacional Electoral (una novedad), al registrador general del Estado Civil y al auditor general de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos; 4ª) Investigar y juzgar a los ministros del Despacho, al Defensor del Pueblo, a los consejeros del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, a los miembros de la Junta Ejecutiva de Administración que no tengan otro sistema de juzgamiento e investigación, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, el Consejo de Estado y los tribunales; a los directores de los Departamentos Administrativos, a los embajadores y jefes de Misión Diplomática o Consular,

26. HERNÁNDEZ, José Gregorio. *La reforma a la justicia: en qué consiste y qué pretende*. Bogotá, 2011, www.razonpublica.org

a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen, entre otras.

Es decir, esta norma significaba nada más y nada menos que quitarle la competencia de investigación y, en su caso, la acusación respectiva, en materia penal a la Fiscalía General de la Nación, de importantes funcionarios como los miembros del Consejo Nacional Electoral, el registrador general del Estado Civil, el auditor general de la Nación, los ministros del Despacho, el defensor del Pueblo.

Por ello, se creaba en la Corte Suprema de Justicia una Sala de Investigación y Calificación integrada por seis magistrados, con las calidades exigidas para los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos por la Corte Constitucional para períodos de ocho años, de ternas presentadas a razón de tres por el presidente de la República y tres por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, tres de los cuales adelantarían la etapa de investigación penal en la primera instancia de los procesos contra los aforados y los otros tres conocerían de la segunda instancia durante la investigación.

Adicionalmente se consagraba una verdadera perla: “Estos aforados podrán ser privados de la libertad con posterioridad al proferimiento de la resolución de acusación en firme en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito.”²⁷ 183

Quizá el aspecto más polémico introducido por la Comisión de Conciliación al Proyecto de Reforma Judicial, fue el haber eliminado el período de transición en la investigación y juzgamiento de altos funcionarios, lo que habría podido generar altos niveles de impunidad, al quedar cerca de 1.500 procesos penales adelantados por la Sala Penal de la Corte Suprema y la Fiscalía General, en un verdadero limbo jurídico.

Y en el juzgamiento de los referidos aforados también se establecía la doble instancia, la primera de las cuales sería conocida por cinco magistrados con las mismas calidades exigidas para los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos para períodos de ocho años por la Corte Constitucional, de listas conformadas, mientras que la segunda instancia se adelantaría por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

- Con relación a la Fiscalía General de la Nación se planteaba facultarla para realizar capturas de manera excepcional y en concordancia con los principios constitucionales y para adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez

27. *Revista Semana*, No. 1145, Bogotá, junio 22 de 2012.

que ejercía las funciones de control de garantías efectuaría el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las 36 horas siguientes o excepcionalmente sin exceder de 72 horas.

- Siendo uno de los objetivos del Proyecto de Reforma Judicial el eliminar el Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura, estos serían reemplazados por un Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial, el cual estaría integrado por tres niveles de administración:
 - a) La Sala de Gobierno Judicial, compuesta por cinco miembros: el presidente de la Corte Constitucional o su vicepresidente, el presidente de la Corte Suprema de Justicia o su vicepresidente, el presidente del Consejo de Estado o su vicepresidente, cuando este fuere delegado, un delegado de los magistrados del tribunal y de los jueces, y un delegado de los empleados judiciales.
 - b) La Junta Ejecutiva de Administración Judicial, integrada por: un delegado permanente de la Corte Constitucional, un delegado permanente de la Corte Suprema de Justicia, un delegado permanente del Consejo de Estado; y
 - c) El director ejecutivo de Administración Judicial, quien ejerce las siguientes funciones: garantizar el eficiente funcionamiento del sistema judicial y promover el acceso a la justicia; establecer la estructura así como designar y remover a los empleados de la dirección ejecutiva; elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba designarlos, de acuerdo con el concurso, entre otras.

184

De otro lado, se creaba el Consejo Nacional de Disciplina Judicial, integrado por nueve consejeros elegidos por el Congreso de la República de ternas elaboradas a razón de tres por la Corte Constitucional, tres por el Consejo de Estado y tres por la Corte Suprema de Justicia, teniendo como funciones principales: 1^a) Examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de los auxiliares de la justicia; 2^a) Examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los abogados, de los particulares, de los notarios y de autoridades administrativas cuando actúen en ejercicio de funciones jurisdiccionales; 3^a) Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.²⁸

- También se modificaban parcialmente las competencias de la Procuraduría General de la Nación, ya que mientras la Constitución de 1991 le señalaba directamente al procurador general la atribución de investigar y sancionar disciplinariamente en única instancia a los congresistas, el Proyecto planteaba consagrar la doble instancia, así: las investigaciones se adelantarían y decidirían en salas de primera y segunda instancia, conformadas en el interior de la Procuraduría General de la Nación por procuradores delegados, de las cuales no haría parte el procurador general de la Nación.

28. HERNÁNDEZ, José Gregorio. *La reforma a la justicia: en qué consiste y qué pretende*, Bogotá, 2011, www.razonpublica.org

ESQUEMA No. 11
Novedades del Proyecto de Reforma Judicial

La ley podrá atribuir función jurisdiccional a determinados empleados judiciales; a los particulares que pueden proferir fallos en Derecho o en equidad; también podrá atribuir, excepcional y transitoriamente, función jurisdiccional en materias precisas a abogados en ejercicio como jueces adjuntos para fines de descongestión judicial.

En cada municipio habrá al menos un juez.

Se crea una Comisión de Aforados Constitucionales.

Suspensión o pérdida de la investidura de los congresistas.

Es función del Gobierno Nacional, la de liderar el diseño, ejecución y evaluación de la política criminal del Estado.

La pérdida de competencia de los jueces y magistrados.

La ley establecerá los asuntos en que podrá cobrarse arancel judicial.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva corporación, por mayoría de 3/5 partes de sus miembros.

El período de los magistrados pasará de ocho a doce años, y la edad de retiro forzoso de 65 a 70 años.

Se crea en la Corte Suprema una Sala de Investigación y Calificación integrada por seis magistrados, tres de los cuales adelantarán la etapa de investigación penal en la primera instancia de los procesos que se sigan contra los aforados y los otros tres conocerán de la segunda instancia durante la investigación.

Se faculta a la Fiscalía General de la Nación para realizar capturas de manera excepcional.

El Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial queda integrado por: la Sala de Gobierno Judicial y el Director Ejecutivo de Administración Judicial.

Se crea el Consejo Nacional de Disciplina Judicial.

Consagra la doble instancia en la investigación disciplinaria a los congresistas.

Reflexiones finales

A lo largo del siglo XIX se fueron estableciendo una Alta Corte de Justicia, los tribunales y los juzgados, mientras que el Consejo de Estado era órgano asesor del Ejecutivo Nacional (hasta 1914), cuando entra a formar parte de la Rama Judicial.

La Constitución de 1886 organizó el Poder Judicial conformado por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los tribunales y los jueces. En la reforma de 1910 se crea la Acción de Inconstitucionalidad ante la Corte Suprema.

En la Asamblea Constituyente y la Carta Política de 1991 se amplía su composición: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional (como guardiana de la supremacía de la Constitución), el Consejo Superior y los consejos seccionales de la Judicatura, para el manejo administrativo y disciplinario de la Rama, los tribunales superiores de distrito judicial y los administrativos, y los juzgados ordinarios (civiles, penales, laborales y de familia) y los administrativos (creados en la Ley 270 de 1996).

186 La propuesta de acto legislativo de Reforma a la Administración de Justicia, de origen gubernamental, radicada en el año 2011 por el presidente Juan Manuel Santos Calderón, que fue aprobada por el Congreso Nacional en primera vuelta en el año 2011 y en segunda vuelta en el 2012, ante la cantidad de temas polémicos (atribuir funciones jurisdiccionales a empleados judiciales y a los particulares, establecer el arancel judicial, aumentar el período y la edad de retiro forzoso de los magistrados de las Altas Cortes, sustraer a la Fiscalía General de la investigación y acusación de los delitos de algunos altos funcionarios públicos) y algunas normas que vulneraban el procedimiento constitucional, conocidas como “micos” (establecer la gradualidad en la pérdida de la investidura de los congresistas, otorgarle fuero especial penal a los secretarios generales del Senado y de la Cámara, suprimir el período de transición en materia penal de altos servidores públicos) que fueron incorporados por la Comisión de Conciliación en el mes de junio del 2012, debió hundirse ante la presión de sectores de la opinión pública y de algunos medios de comunicación que no solo alertaron sobre estos, sino que obligaron al Gobierno a objetar el texto conciliado (facultad que no tiene en tratándose de actos legislativos) y a convocar a sesiones extraordinarias al órgano legislativo, quien finalmente la archivó, tratando de salvar su propia responsabilidad y la del Ejecutivo Nacional.

La lección que se puede sacar de la experiencia reciente es que para que sea viable cualquier cambio constitucional a la Rama Judicial, este no puede seguir siendo por acuerdo entre las élites, sino que es necesario concretar primero un consenso entre los diversos sectores: el Gobierno, el Congreso, los miembros de la Rama Judicial, los abogados, la academia y, en especial, la sociedad civil.

Bibliografía

- ABONDANO, Diana Margarita y otros. *Los jueces de paz*. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2008.
- BUSHNELL, David. *Colombia: una Nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta, 1998.
- CRUZ SANTOS, Abel. *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1983.
- ZUBIRÍA SAMPER, Andrés de. *¿Democracia o Autocracia?* Bogotá: Ediciones Utopos, 2010.
- . *¿Porqué la Constituyente?* Bogotá: Rodríguez Quito Editores, 1990.
- . *Reforma o contrarreforma*. Bogotá: Ediciones Utopos, 2006.
- DUGAS, Jhon, El desarrollo de la Asamblea Constituyente. *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*, Bogotá: Universidad de los Andes, 1993.
- Fiscales federales, Justice.gov./usa, Washington, 2010.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *Justicia apropiada*. Bogotá, 2012. Recuperado desde: www.dejusticia.org
- HERNÁNDEZ, José Gregorio. *La reforma a la justicia: en qué consiste y qué pretende*. Bogotá: 2011. Recuperado desde: www.razonpublica.org
- LA ROTA, Miguel. *Independencia judicial ¿democrática o corporativa?*. Bogotá, 2012. Recuperado desde: www.dejusticia.org 187
- MUÑOZ, Carlos Arturo. *La Rama Judicial*. Cali: Universidad del Valle, 2006.
- MUÑOZ NEIRA, Orlando. *Sistema penal acusatorio en Estados Unidos*. Bogotá: Editorial Temis, 2009.
- SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Editorial Temis, 1996.
- SÁNCHEZ ÁNGEL, Ricardo. *El poder de las constituyentes en la historia colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1992.
- TASCÓN, Tulio Enrique. *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Editorial Temis, 1965.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro. El siglo XIX en Colombia. *Nueva Historia de Colombia*, Tomo 4, Editorial Planeta, 1986.
- UPRIMNY YEPES, Rodrigo. *Reforma judicial a ciegas*. Bogotá, 2012. Recuperado desde: www.dejusticia.org
- URIBE VARGAS, Diego. *Las constituciones de Colombia*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, 1976.
- . *La Constitución de 1991 y el ideario liberal*. Bogotá: Universidad Nacional, 1994.