

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*Fernando Londoño Hoyos*

Señor Doctor  
Luis Alfredo Ramos  
Presidente Senado de la República  
Señor Doctor  
Emilio Otero Dajud  
Secretario Senado de la República  
E. S. D.

Estimado Señor Secretario:

Presento a usted muy respetuosamente el proyecto de acto legislativo por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia el cual fue elaborado con base en las siguientes reflexiones.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

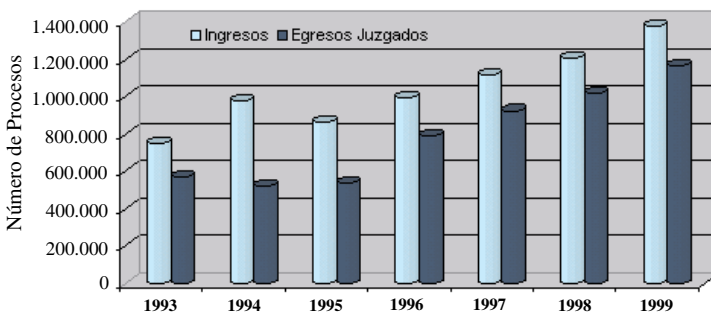
La administración de justicia es el elemento básico de soporte del edificio democrático. Cuando los estudiosos apuran el análisis filosófico sobre el origen del Estado, suelen concurrir en la idea de que antes de cualquiera otra de las funciones que lo caracterizan, la justicia es anterior y superior a todas ellas. La razón fundamental por la cual los hombres participan en la formación de una sociedad organizada, es la búsqueda de quién resuelva sus conflictos de interferencia. Con el desarrollo de la institución estatal, tal vez el reclamo más urgente de los ciudadanos, es el de conseguir quién proteja sus derechos, no ya frente a los demás y en las relaciones puramente interindividuales, sino frente al Estado mismo.

Por supuesto que no se trata simplemente de conseguir un organismo formal que declare el derecho en los casos de duda, o que lo constituya cuando sea necesario buscar los efectos de una sentencia constitutiva. Mucho más que eso, se trata de encontrar respuestas históricas a las necesidades del hombre en convivencia. Cuando se dice que una respuesta debe ser justa, se subraya la importancia fundamental de una sentencia pronta y oportuna. La justicia tardía es la negación de su propia esencia y la seguridad de una injusticia, sin que importe el contenido de la sentencia que finalmente se produzca.

Es desde la perspectiva anterior que no puede ser más alarmante la ya inveterada situación de morosidad que se produce en la administración de justicia colombiana. Los pleitos más simples y sencillos, tardan años; los juicios ejecutivos, en los que se busca hacer eficaz un derecho ya cierto e indiscutible, consumen muchos años, a veces hasta más de diez; la jurisdicción ordinaria, lo mismo que la contencioso-administrativa, son en extremo lentas y bien puede afirmarse que la sentencia definitiva no llegará antes de quince años después de propuesta la demanda.

## JURISDUCCIÓN ORDINARIA

**Movimiento de procesos en la jurisdicción ordinaria  
1993-1999**



*Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – Corporación Excelencia en la Justicia*

En materia penal, los altos niveles de impunidad de Colombianos nos colocan en los primeros lugares del mundo en tasa de homicidios por

cada cien mil habitantes, lo que sugiere la existencia de incentivos para el incremento de la delincuencia, los cuales son reconocidos por los delincuentes. Por lo anterior, es indispensable establecer mecanismos que permitan incrementar el número de sentencias condenatorias en relación con los delitos cometidos.

Este tema resulta crítico, si se considera que parte importante de los procesos penales que llegan a la etapa de juicio terminan por razones distintas de la sentencia ordinaria (apenas el 6% de las contravenciones terminaron por esta causa entre 1997 y 1999, menos del 50% de los juicios por hurto, cerca del 50% de los procesos iniciados con base en delitos contra la seguridad pública, por citar algunos ejemplos).

A estas cifras se suman los procesos que terminan en la fiscalía, antes de llegar a la etapa de juicio por no mencionar aquellos que ni siquiera son objeto de investigación, como ocurre con la llamada criminalidad oculta. Con estos dos indicadores, se encuentra que, frente a los delitos que se cometen, la terminación por sentencias ordinarias es muy baja, y los niveles de impunidad muy altos.



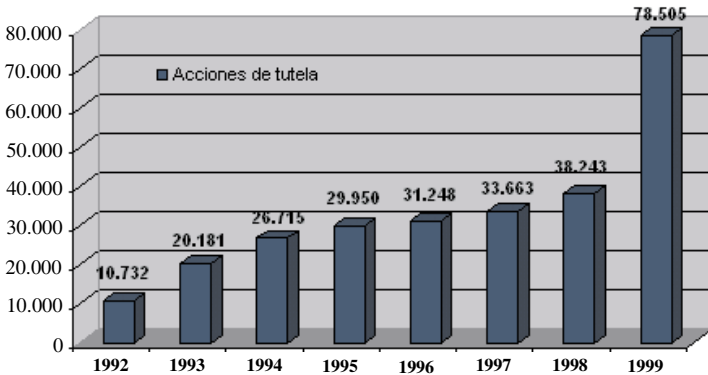
En estas condiciones, es obvio que algo anda muy mal en la materia, que es preciso revisar a fondo el sistema de administración de justicia. Con inusitada frecuencia se ensayan reformas judiciales, por las que se sustituyen unos procedimientos por otros, se alteran competencias y se aplican, o por lo menos se lo intenta, doctrinas más o menos novedosas. Pero el paso del tiempo sigue acumulando frustraciones respecto a este elemento sustancial de la convivencia. La justicia, que es una condición de la paz, sigue brillando por su ausencia.

El país no puede seguir de espaldas a uno de sus problemas fundamentales como es este. Tiene que reaccionar, revisando a fondo la concepción misma que tiene del derecho y de su aplicación. Estamos asistiendo a la increíble supervivencia de una concepción de lo jurídico como era la de usanza a mediados del siglo XIX. Nuestra dependencia de la ley escrita, la aplicación entre nosotros de los métodos exegéticos como único recurso de interpretación de las normas y la imposibilidad de enfrentar un tema nuevo sin la expedición de una nueva ley, explican que estamos muy atrás en los procesos de interpretación e integración del derecho, como los conciben en las sociedades modernas. Fundamentalmente, hemos olvidado el sentido creador de la jurisprudencia como fuente del derecho y el valor de la costumbre mercantil como norma autónoma, con fuerza propia, que tras años de reconocimiento, tiene la tendencia natural a cristalizarse en regla escrita, es decir, en ley.

Resulta también muy significativo que el Constituyente de 1991 haya olvidado el factor de la oportunidad, como un elemento esencial del contenido justo de los fallos judiciales. La “pronta y cumplida justicia” de la Constitución Política de 1886, desapareció del texto de la Constitución Política, sin que fuera suplido por texto alguno. Pareciera que los constituyentes de 1991 hubieran jugado todas sus cartas a las acciones novedosas –la tutela, la de cumplimiento, las populares y colectivas– y se hubieran desentendido de la justicia ordinaria, es decir, de la que debe prevalecer en la inmensa mayoría de los casos. Esa inversión de lo accidental y extraordinario convertido de hecho en lo ordinario y corriente, ha producido deplorables efectos y graves traumatismos. Los anaqueles de los juzgados y de los tribunales invadidos de acciones excepcionales, mientras se cubren de

polvo los expedientes que contienen las que el derecho dispone como remedios normales para los conflictos de convivencia, son la prueba plena de cuanto se viene afirmando.

### EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE TUTELA



*Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - Corporación Excelencia en la Justicia*

Esta reforma a la estructura constitucional del sistema de administración de justicia tendrá que ser complementada, no solamente por reformas legales inevitables, sino sobre todo por un cambio en la mentalidad de los ciudadanos frente al derecho, transformaciones sustantivas en las enseñanzas que se imparten en las universidades colombianas.

Como no podía ser de otra manera, se ha revisado la muy compleja estructura funcional que la Constitución de 1991 le dio a esta rama del poder público, eliminándose el Consejo Superior de la Judicatura, que desaparece después de largos y muy costosos esfuerzos del país y sin dejar huella ni impronta que la haga recordar con nostalgia.

Los elementos más notables que contiene esta reforma constitucional son los que se proponen enseguida.

#### **Debido proceso.**

La novedad estriba en la necesaria separación técnica entre el proceso contencioso administrativo y civil ordinario y sobre el proceso penal.

En el texto de la Constitución de 1991 los dos temas se trataron en un artículo muy poco riguroso, frente de interminables conflictos interpretativos. El Derecho Penal tiene características excepcionales, como la permisividad, la presunción de inocencia y en todo caso la irretroactividad de las normas que tipifican los delitos o que configuran las penas. Pero el debido proceso es principio en toda actuación administrativa o judicial, que debe en todo caso respetarse. El conocimiento de cualquier proceso que pueda perjudicar a una persona, a través de notificaciones, que tampoco pueden convertirse en fuentes de perplejidad y de demoras interminables, como hoy las conocemos; el derecho a conocer y controvertir las pruebas que se esgriman en su contra y el derecho fundamental a ser oído, son los pilares básicos del derecho procesal moderno. Sin embargo, el Estado no puede asumir la carga de representar a quien se niega a comparecer ante la justicia. Siendo que el ministerio público puede verificar, en todo caso, las circunstancias que puedan explicar esa ausencia, al que se niegue a comparecer en juicio se le respetará su decisión, teniendo que soportar los posibles efectos negativos de su actitud. El defensor de oficio o el defensor de los pobres queda reservado para quien demuestre no tener medios económicos para su defensa y no para quien por razones estratégicas prefiera ausentarse del juicio, creándole tropiezos que suponen tardanzas, a veces de varios años.

### **La extinción de dominio**

Nadie puede comprender cómo la Constitución prevé la expropiación de bienes legítimamente adquiridos por vía administrativa, pero constituye una extraña y excepcional garantía para quienes han adquirido ilícitamente algunos bienes. Por eso se propone la modificación del artículo 34 de la Constitución Política, abriéndole paso a la extinción del dominio de bienes ilícitamente adquiridos a través de resoluciones judiciales, con la única condición de que el proceso haya sido incoado por la fiscalía general de la nación. La acción de extinción de dominio tendrá que ser una acción *sui géneris*, completamente autónoma e independiente del proceso penal, pero que debe ser particularmente eficaz contra capitales de mala procedencia que desafían a la sociedad colombiana y que ponen en entredicho

esa legitimidad del Estado. Se mantiene a la fiscalía general de la nación como fuente y principio del proceso, porque es lo usual que la extinción de dominio nazca al mismo tiempo con una acción penal por la comisión del delito que le da origen. Sin embargo, es preciso subrayar la independencia con que el proceso penal y el proceso administrativo sigan su curso y cómo la fuente última de la acción del Estado para recuperar bienes indebidamente considerados como privados, es la simple comparación de patrimonios y la incapacidad de su titular de explicar su procedencia legítima.

### **La acción de tutela**

Nadie puede dudar que la acción de tutela ha sido de gran importancia para preparar una reforma a la administración de justicia como la que se está proponiendo. El cortísimo término de diez días que obligaba a los jueces a pronunciarse sobre ella, demuestra que sí es posible en Colombia aclimatar procesos, que lo sean verdaderamente, que se tramiten en brevísimo término. Pero no es aceptable que la tutela, medio excepcional y extraordinario de defensa para aquellos casos en los que un ciudadano no encuentre acción judicial a su disposición, o solamente pueda ejercitarla soportando graves e irreparables perjuicios, se convierta en la regla general la administración de justicia.

La norma que se propone incluye la viabilidad de la tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas jurídicas, como lo viene sosteniendo la Corte Constitucional.

De la mayor importancia resulta limitar el ejercicio de la tutela a los derechos fundamentales, como fue la intención inequívoca del constituyente de 1991. Su extensión, por la vía doctrinaria de la conexidad de los derechos fundamentales con otros a los que el constituyente no les dio ese carácter, ha significado, ni más ni menos, que los jueces asuman facultades administrativas, de la mayor significación. En muchos lugares del país han terminado los jueces suplantando los alcaldes, comprometiendo la tarea de los gobernadores y no pocas veces la competencia del Presidente de la República y del Gobierno Nacional. Mediante tutelas se han

impartido órdenes que comprometen la estructura presupuestal de las entidades administrativas y muchas que obligan a lo imposible, contra preceptos elementales de derecho. Tolerar que sean los jueces los que dispongan la construcción de hospitales, o de cárceles o de vías, o de alcantarillados o de acueductos, es trastocar todo el sistema constitucional y convertirlos, de administradores de justicia, en partes esenciales del poder ejecutivo. Por eso yendo a la doctrina y la legislación universales en la materia, el derecho de tutela, llamado de amparo en otras naciones, debe limitarse a la protección de los derechos de contenido absoluto, es decir, de los que se ejercen erga omnes, y no de los derechos de segunda o tercera generación, imponiéndole al Estado cargas y gravámenes que no está en condiciones de atender.

También es fundamental proscribir la tutela contra las decisiones judiciales, o la que violenta la jurisprudencia de los tribunales ordinarios o de lo contencioso administrativo. No tiene el país buena memoria de los llamados choques de trenes, que le han permitido a la Corte Constitucional invadir el fuero de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado. A ningún buen puerto conduce la posibilidad de contradicción entre los más altos tribunales de la justicia, y mucho menos la posibilidad aberrante de que por la vía de tutela jueces de inferior jerarquía se eleven y levanten su voz, eficazmente, contra las decisiones jurisprudenciales de la Corte y del Consejo de Estado. Mucho tendrá que ver este tema con la creación de una jurisprudencia como fuente formal del derecho, de la que luego se hablará.

### **El Servicio de la administración de justicia y el papel de los particulares**

La Constitución Política de 1991 previó como una posibilidad de segundo orden, el que los particulares contribuyeran a prestar el servicio de la administración de justicia. Es un enfoque que es preciso revisar, incorporar con plena fuerza a nuestra estructura constitucional el papel que desempeñan los particulares, a través de esfuerzos de conciliación, de amigable composición o de arbitraje en la prestación del servicio de administración de justicia. Se ha venido



desarrollando entre nosotros, con éxito notable y realizaciones incuestionables, el papel de los arbitrajes. También se han hecho esfuerzos muy notables en materia de conciliación y de composición, pero siempre dentro de un ambiente general de desconfianza contra una figura que es preciso entender y fortalecer. La especialidad de las materias del derecho y la necesidad de una administración de justicia pronta y eficaz, han multiplicado en todos los países del mundo y muy especialmente en las relaciones internacionales, el papel y la significación de la conciliación, de la autocomposición y del arbitraje. Por eso en el artículo 116 de la Constitución, hay que introducirle carta de ciudadanía, con toda la enorme significación que tienen las sociedades modernas, a estas formas alternativas de solución de conflicto. Igualmente se introduce la figura fundamental del arbitraje que se constituye para estar dispuestos a atender cualquiera reclamación que las partes tengan dentro de un proceso de tracto sucesivo. La ausencia de esta figura, produce dilaciones indeseables dentro de un trámite que tiene que ser inmediato. Lo que los franceses llaman “el juez del contrato”, no existe entre nosotros y es imprescindible constituirlo.

### **El Ministerio Público**

Las personerías municipales han resultado una carga estéril y prácticamente insoportable para los municipios del país. Por eso se ha propuesto que los ciudadanos, a través del Referendo, eliminen las personerías y en su lugar se imponga un ministerio público ejercido por la procuraduría general de la nación o por la defensoría del pueblo. Solamente para aquellos municipios en los que la procuraduría y la defensoría no puedan prestar ese servicio, puede sobrevivir una figura que hace muchos años carece de razón de ser y que gravita muy duramente sobre la estructura patrimonial y la capacidad de inversión de los municipios del país, especialmente de los más pequeños.

### **Las carreras administrativas especiales**

Ha sido vieja ilusión contar con una carrera administrativa bien organizada y eficiente. Sin embargo, gran parte de la administración

pública sigue al vaivén de los caprichos políticos mientras que la carrera parece convertida en una trinchera para que funcionarios ineficientes no puedan ser removidos. Para la administración de justicia, la procuraduría general de la nación, la contraloría general de la República, la defensoría del pueblo y la registraduría del estado civil en la que sea regla el ingreso al cargo a través de concurso, el ascenso sea reglado y sujeto a verdaderos logros y la remoción pueda hacerse frente al incumplimiento de objetivos, baja calificación y ausencia de resultados. Esta parece ser la fórmula adecuada para mantener una carrera administrativa seria, sin los graves defectos de que adolece la actualmente en uso.

### **Prontitud y oportunidad en la administración de justicia**

El artículo 228 muestra en apariencia muy pocos cambios con respecto al texto original. Sin embargo, la inclusión de los procesos preferentemente verbales y la disposición de que todas las actuaciones procesales estén enderezadas a la producción de una sentencia imparcial y pronta, suponen una verdadera revolución en nuestro medio. Igualmente lo será, como necesario desarrollo de esos preceptos, la obligatoriedad de los términos judiciales para los jueces.

### **Gratuidad de la justicia. Evaluación de la tarea de los jueces**

Nuestro sistema tradicional contiene la vieja idea de que la administración de justicia ha de ser enteramente gratuita. En el artículo que se propone, el precepto queda intacto por lo que se refiere al proceso penal y a todas aquellas causas en las que prevalezca el interés colectivo sobre el interés individual. Igualmente será gratuita la justicia para quienes demuestren no tener suficientes recursos para cubrirla. Así deberá ser por desarrollo legal, en todos los pequeños pleitos o pequeñas causas, que deberán tener un tratamiento especial a partir de esta reforma constitucional.

Pero todas las causas en las que se juegan valores económicos importantes, deben representar un cierto costo, por lo menos el indispensable para que el Estado recupere los costos en que incurre para administrar justicia. Entre nosotros, se da actualmente la

aberrante circunstancia de que cerca del 80% de todos los juicios que avanzan en los juzgados de circuito, son ejecutivos promovidos por las instituciones financieras contra sus clientes. No hay ninguna razón que justifique el que todos los ciudadanos estén asumiendo una carga que deben pagar las instituciones financieras, o sus clientes morosos. Igualmente será necesario imponer el principio de que la administración de justicia es un aparato costoso, del que ha de utilizarse con medida y con prudencia. Por eso estará bien que paguen los que presenten demandas temerarias o de alguna manera obliguen al despliegue del aparato judicial del Estado sin una razón legitimante.

Paralelamente con este principio, por el nuevo artículo 229 se le confieren facultades al juez para desempeñar una tarea de formidables proporciones. Se trata de darle poder disciplinario para castigar el abuso de los litigantes, cuando interponen recursos por el prurito de retardar el proceso o de impedir una sentencia oportuna. Los recursos son garantías al servicio de los litigantes, pero su abuso debe ser censurado, por una parte, por la otra eficazmente estorbado.

Finalmente, trae este artículo como novedad la evaluación que del trabajo de los jueces se debe hacer y que de los resultados de tales evaluaciones dependerán su permanencia y ascenso, garantizando con esto su permanencia en la carrera como consecuencia de su eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones. Hasta hoy los trabajos para medir la eficiencia real de los jueces han sido insuficientes, especialmente en su obligación fundamental, cual es la de dictar sentencias oportunas. Es un estado de cosas que debe cambiar los indicadores de gestión judicial, que deberán imponerse muy pronto como medida indispensable para garantizar la salud de todo el sistema.

### **La jurisprudencia como fuente formal del Derecho**

Se dijo al comienzo de esta exposición de motivos que en el ambiente jurídico del país seguían vigentes las viejas ideas de la escuela de la exégesis. Según ellas, la ley es la fuente formal del derecho por excelencia, y el juez se limita a ser “la boca que pronuncia las palabras de la ley” según expresión muy prestigiosa

de Montesquieu. Dentro de ese contexto, el juez no crea derecho, sino que simplemente lo aplica. Su tarea se limita al ejercicio de una función lógica, consistente en la aplicación del muy famoso silogismo judicial. En virtud de esa operación, la ley es la premisa mayor del silogismo, el hecho concreto que se le entrega al juez es la premisa menor y por fuerza surge la conclusión o consecuencia. Nada más equivocado desde luego que esa apreciación. En primer lugar, porque no hay nunca una norma que sea capaz de gobernar una realidad vital. El juez no tiene ante sí una sola norma aplicable, sino todo el universo del derecho, su estructura orgánica, y de ella deduce el juez las normas que resultan directamente puestas a su disposición para disponer una sentencia justa. Pero si hay una situación así de compleja en cuanto se refiere al aspecto normativo, en lo tocante a los hechos, el problema es todavía mucho más difícil. Porque el juez no se encuentra con una situación fáctica tan sencilla como la que permitiría la puesta en marcha del famoso silogismo judicial. Al contrario, se trata de una realidad muy compleja en cuya estructura de significado penetra el juez para determinar cuáles son los hechos que considera relevantes. Pero ahora bien, esos hechos son relevantes con respecto a unas normas que no pueden ser escogidas por anticipado. Hay entonces una tarea simultánea de selección de los hechos con respecto a unas normas y de las normas con respecto a una realidad histórica que el juez tiene que calificar.

No quiere hacerse de esta exposición de motivos un tratado de filosofía de la interpretación del derecho. Simplemente anotar lo suficiente para demostrar que la jurisprudencia es una fuente creadora de derecho, puesto que la ley crea hipótesis de comportamiento, que sólo se vuelven vida real a través de las situaciones individuales y concretas que se producen en el tráfico jurídico de cada momento histórico. Eso significa que el derecho prometido por el legislador, se vuelve derecho viviente en las sentencias de los jueces. Y eso supone que la jurisprudencia es una fuente formal del derecho, de primerísima importancia. Pero el juez no encuentra además frente a sí, las normas escritas como única realidad. Al contrario, la vida, que no se detiene, está produciendo siempre realidades nuevas y frente a esas realidades nace una conciencia de obligatoriedad que les otorga la sociedad. La costumbre está en la génesis de toda formulación

del derecho. Los romanistas lo entendieron y por eso crearon un derecho vivo alrededor de la costumbre, que iba reflexionando sus lineamientos a través de las tareas de los jueces, es decir, de los pretores. Las grandes formulaciones legislativas que siguieron al Código Napoleónico, trajeron para algunos la ilusión de que la ley cubriría para siempre toda la realidad histórica a la que se refiriera. Vana esperanza. La vida es mucho más rica que cualquiera precisión anticipada del legislador y siempre la costumbre será fuente formal del derecho. Todas las estructuras jurídicas contemporáneas nacen de expresiones consuetudinarias de primerísima significación. Piénsese, si no, en el derecho mercantil moderno que es el derecho más vivo de todos, en el que las decisiones de los legisladores vienen a tratar de ponerse a tono con unas realidades mucho más ricas que las previsiones más inteligentes y audaces de todos los legisladores del mundo. El derecho, que es historia viva, se burla de los legisladores que quieren ser ágiles y sigue su camino cabalgando al lomo de una costumbre que perfeccionan los jueces a través de las sentencias y que finalmente logran una expresión, seguramente más depurada, de fácil consulta y aun perfecta, que es la del legislador, último eslabón en una cadena de generación del derecho. Pues es hora de corregir entonces la equivocación que traía el artículo 230 de la Constitución, que señalaba prácticamente como única fuente formal del derecho a la ley, otorgándoles una posición subalterna y de segundo orden a la costumbre y a la jurisprudencia. Error que venía a reafirmarnos dentro de unas concepciones exegéticas que nos han hecho mucho daño en el pasado y que estaban condicionando nuestro futuro.

Pero si las cosas son como se viene diciendo, es obvio que habrá que darle a la jurisprudencia la importancia que tiene dentro del mundo del derecho. Y esa jurisprudencia tiene que ser reglada de una manera mucho más clara que como ha venido siendo captada por nuestra doctrina. Para evitar cualquier equívoco, a los altos tribunales del país, a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, se les exigirá en lo sucesivo que en las partes resolutivas de la sentencia digan expresamente cuál es la jurisprudencia que contiene su fallo. Tres decisiones uniformes de cualquiera de esos tribunales, produce una jurisprudencia que servirá como antecedente para ellos mismos, de manera que puedan fallar casi automáticamente los recursos de

casación y las sentencias contencioso-administrativas, por lo menos en los puntos en que su jurisprudencia sea aplicable. Y por otra parte, esos dictados jurisprudenciales serán obligatorios para los tribunales, para los jueces y desde luego, para los particulares. Será la manera como la gente sepa a qué atenerse, qué será lo debido y lo indebido, cuáles son las formas de interpretación de la ley que prevalecen definitivamente. Para poner ejemplos que ilustren la necesidad de esta verdadera revolución institucional en la justicia, bastará señalar que el Código de Comercio que tiene ya treinta años de antigüedad, y que para algunos sigue siendo “nuevo” Código de Comercio, mantiene todavía puntos que no han podido ser solucionados, precisamente por las fallas de la jurisprudencia. Todo lo relativo a los intereses corrientes, a los intereses moratorios y a los de usura, siguen sometidos a toda clase de interpretaciones y a las más increíbles contradicciones. Igual pasa con el famoso contrato de la agencia mercantil, para no seguir abundando en ejemplos de circunstancias que debieran ser resueltas definitivamente a través de esta preciosa fuente formal del derecho.

### **La selección de los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado**

Los vicios que afectaron la vieja cooptación de los magistrados de las altas cortes, llevaron a crear un Consejo Superior de la Judicatura que en nada ayudó a dar transparencia y confiabilidad al sistema de elección de funcionarios de tanta significación en la vida social del país. Si a eso se le suma el claro origen político del Consejo Superior de la Judicatura, el resultado no pudo ser más deplorable.

No se trata de volver al viejo sistema de cooptación que cayó en desprestigio en su momento. Por el contrario, los magistrados serán elegidos entre ellos mismos, pero en un proceso transparente y competitivo, del que será testigo todo el país. Los magistrados tendrán la obligación de decir cuáles son sus candidatos para la elección que se pretende efectuar, y las facultades de derecho con más de 20 años de antigüedad y la academia colombiana de jurisprudencia podrán presentar sus candidaturas, a razón de una por cada una de esas entidades y para cada plaza vacante. Finalmente,

llegada la hora de la elección, ella se hará en una audiencia pública en la que las salas harán expresa motivación de las razones por las que prefieren un candidato a los demás. Los antecedentes de ese candidato, su aporte a la ciencia del derecho, al foro, a la cátedra, serán elementos esenciales para tener en cuenta. El país tendrá que darle así la importancia que reclama la elección de los magistrados pero sin que en últimas coloque el poder judicial en situación de dependencia del poder legislativo. Será la forma de autonomía de la rama, pero sin abrirles de nuevo espacio a los viejos vicios de una cooptación enclaustrada y probablemente caprichosa.

### **Períodos de los magistrados de las altas cortes. Su retiro**

Se mantiene el período de ocho años que hoy conserva la Constitución. Pero su retiro anticipado puede ser producido por rendimientos no satisfactorios o porque no observen ellos buena conducta. Para el rendimiento no satisfactorio, deberán tenerse en cuenta las evaluaciones de la calidad y de la prontitud de los servicios que le están prestando a la sociedad. El tribunal disciplinario que se crea para las altas cortes, tendrá a su cargo esa calificación y podrá producir como resultado el retiro anticipado de un magistrado de cualquiera de las altas cortes.

### **Facultades del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia**

Lo que hay que destacar en el ordinal 1) de los artículos 235 y 237 como ahora se propone, es precisamente la creación de la jurisprudencia nacional, tanto de la ordinaria compuesta por las ramas penal, civil, mercantil y laboral, como la que se refiere a la rama contencioso-administrativa. Se trata de una preciosa herramienta de creación del derecho, de la que ya se hizo mención más atrás.

### **La Corte Constitucional**

La Corte estará integrada por un número impar de miembros, según lo determine la Ley. En su integración se exigirán conocimientos especiales en materia de Derecho Constitucional, como es apenas obvio, y no como hoy lo indica la Carta, que supone la conformación

de una Corte integrada por especialistas en otras materias distintas. La especialidad en Derecho Constitucional, desde luego no implica excluir la afinidad del aspirante con otras materias que enriquezcan las deliberaciones de ese Tribunal en materias que contribuyan a conformar una estructura unitaria de Derecho, pero siempre a partir de la materia constitucional de la que se trata.

### **Control de los decretos de declaratoria de Conmoción Interior**

En primer lugar, se propone cerrar para siempre el capítulo de cuáles son las facultades que tiene la Corte Constitucional con respecto al decreto que declara la conmoción interior o cualquiera otro de los estados de excepción. El proyecto sigue la línea dominante en el mundo, en el sentido de que se trata de un decreto político, no revisable jurisdiccionalmente sino en cuanto a su forma. No es común en las Constituciones modernas, que el recurso al derecho de necesidad, o de ley marcial, o de estado de sitio, o de conmoción interior como se llama en el nuestro, pueda ser decidido por la corte judicial encargada del control constitucional. Ese control lo ejerce en todo caso el Congreso de la República y los hechos en que se funda la conmoción deben solamente ser examinados por el Presidente de la República, quien es el que tiene a su cargo la guarda del orden público comprometido hasta el extremo de que sea necesario romper el orden jurídico institucional.

En el artículo 141 de la Constitución, se prohíbe, en plena coincidencia con lo que se dijo al tratar de la tutela, que la Corte Constitucional afecte las decisiones de otros jueces o altere la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado.

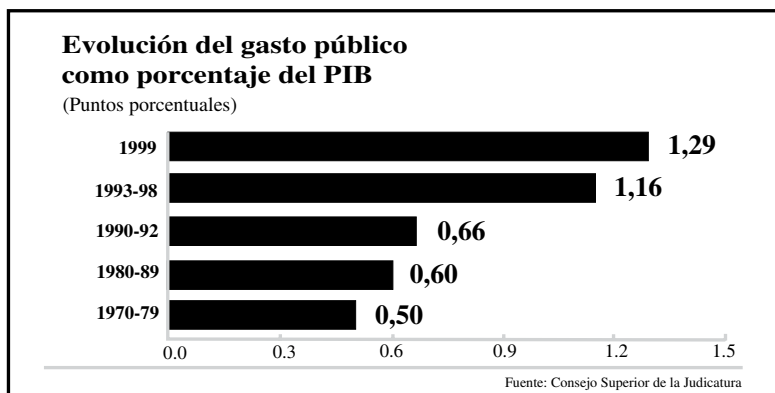
### **Administración de la Rama Judicial**

A través de la historia, siempre se consideró que la Rama Judicial no recibía suficientes recursos a pesar de tener el peso de administrar justicia en nuestro país. La Asamblea Nacional Constituyente, al expedir la Constitución Política de 1991, dio gran importancia a la administración de justicia en Colombia, al crear la fiscalía, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura. Los cambios



se vieron reflejados en los recursos que se entregan a la Rama Judicial, que prácticamente se duplicaron a partir de la expedición de la Carta Política. Sin embargo, estos cambios no se han visto en una mejora en el servicio de la administración de justicia.

La Asamblea Constituyente justificó la existencia de una Sala Administrativa en el Consejo Superior de la Judicatura como un organismo que haría eficiente la organización de la justicia, de cara a sus problemas de lentitud y congestión. El objetivo era dar al Consejo un carácter empresarial, cuyo propósito sería modernizar las instituciones de apoyo al sistema judicial y concederle a la carrera administrativa de la rama independencia y vigor.



Sin embargo, el incremento en la asignación de recursos a la Rama Judicial y la creación y funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura no se han traducido en el mejoramiento de la gestión de la Rama Judicial y el cumplimiento de sus funciones, de manera que en la actualidad, los problemas de congestión y atraso, asociados con la impunidad, siguen siendo iguales o peores que hasta 1990 y los ciudadanos continúan percibiendo que no cuentan con un real derecho de acceso a la justicia.

Es posible encontrar algunos elementos que podrían explicar, al menos en parte, esta contradicción existente entre el incremento de los recursos asignados al sector, frente al estancamiento en sus niveles de gestión. Uno de ellos es la administración colegiada de los recursos,

a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, función que se ejerce a través de Acuerdos de Sala. En esta forma, la ejecución de los recursos implica la aplicación de todo el procedimiento inherente al ejercicio de funciones judiciales, de manera que la Sala Administrativa se ve limitada por una serie de trámites incompatibles con la eficiencia en el desarrollo de las funciones gerenciales, los cuales se convierten en obstáculos para las mismas. Además, los encargados de estas tareas tienen una formación más jurídica y académica que gerencial.

Adicionalmente, el inadecuado diseño y ejecución de los planes sectoriales de justicia. Desde 1991, el sector justicia ha tenido dos planes sectoriales, los cuales han presentado fallas de consistencia entre el diagnóstico, que parte del atraso, la congestión y la impunidad; y las soluciones que se proponen tienen como primera herramienta la inversión en infraestructura física y pretenden que la solución a los problemas del sector sea a través de la creación de despachos judiciales.

Finalmente, como quiera que la Rama Ejecutiva no tiene injerencia en la producción del Plan Sectorial y del proyecto de presupuesto anual de la Rama, se generan dificultades para que el Gobierno conozca y adopte como suyas las necesidades de la Rama Judicial en materia de planeación y presupuesto. Por lo anterior, se ha considerado necesario incluir al Gobierno Nacional, a través del Ministro del Interior y Justicia, como miembro del órgano encargado de diseñar las políticas macro de la Rama Judicial.

De otra parte, consideramos importante que el órgano de gobierno de la Rama Judicial sea completamente autónomo y que tenga responsabilidad política por la correcta administración de la Rama Judicial.

### **La Jurisdicción Disciplinaria**

El proyecto propone devolver la función disciplinaria de la rama judicial al “juez natural” de los servidores públicos, es decir el ministerio público, para solucionar una dicotomía injustificada aprobada por la Asamblea Constituyente en 1991, consistente en

mezclar las funciones judiciales y las administrativas en un solo órgano, el Consejo Superior de la Judicatura.

En este sentido, el proyecto prevé que los jueces conozcan de los procesos disciplinarios sobre los abogados que actúen ante sus despachos e incurran en faltas disciplinarias. Por otra parte, frente a la eliminación de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se ha previsto la creación de una Corte Disciplinaria Ad-Hoc, compuesta por siete magistrados, encargados de ejercer poder disciplinario sobre los magistrados de las altas cortes y avocar los procesos que en la actualidad conoce la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Muy atentamente,

FERNANDO LONDOÑO HOYOS  
Ministro del Interior y encargado de las  
funciones del Ministro de Justicia y el Derecho

