



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer
Stiftung

EM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid



Reforma a la justicia

MESA DE EXPERTOS

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org

El 2 de septiembre de 2010, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP), el diario El Tiempo y la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) realizaron una mesa de expertos con el fin de discutir asuntos relacionados con la reforma a la justicia que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos pretende poner a consideración del Congreso de la República. El evento contó con la moderación de Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del ICP y Gloria María Borrero, directora ejecutiva de la CEJ. Asistieron en calidad de ponentes Germán Vargas Lleras, ministro del Interior y de Justicia; Pablo Felipe Robledo, viceministro de Justicia; Jaime Arrubla Paucar, presidente de la Corte Suprema de Justicia; Luis Fernando Álvarez, presidente del Consejo de Estado; Francisco Escobar Henríquez, presidente del Consejo Superior de la Judicatura; Eduardo Enríquez Maya, presidente de la Comisión primera del Senado; Roy Barreras, senador del Partido de la U, y Eduardo Cifuentes Muñoz, exmagistrado de la Corte Constitucional y actual decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

La intensión de la convocatoria, en palabras de la directora del ICP, fue fomentar espacios públicos de discusión de la iniciativa, que involucren a la sociedad civil y a la academia, pues es evidente que gran parte del debate ha tenido como interlocutores solamente al gobierno y a los representantes de las altas cortes. El debate es de gran trascendencia nacional pues, además de sus múltiples dimensiones, implica discutir las condiciones constitucionales esenciales de la estructura de una de las ramas del poder público, que es fundamento importante del Estado social de derecho. Es importante resaltar la presencia de representantes de distintos sectores, entre ellos el gobierno, las altas cortes, la administración de la justicia, la academia y el Congreso, todo lo cual nutrió la discusión y permitió confrontar los diversos puntos de vista que existen sobre la materia.

El acto legislativo que el gobierno presentará, busca cambiar la reglamentación constitucional en distintas materias, entre ellas la procedencia y oportunidad para ejercer la acción de tutela contra providencias judiciales; la asignación excepcional de funciones jurisdiccionales; las competencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de fueros especiales y de la Corte Constitucional en control previo de las normas, y la estructura administrativa de la rama, entre otras disposiciones.

En el evento se hizo énfasis en que la reforma a la justicia tiene dos dimensiones: aquella que se debe realizar con rango constitucional, y la que solamente requiere de una ley, sea estatutaria u ordinaria, para ser aplicada. Al respecto, los asistentes consideraron que un cambio efectivo en la administración de justicia requiere de la utilización de ambas herramientas, sin embargo, teniendo en cuenta que la reforma constitucional es un primer paso, debe discutirse a fondo su contenido. Así las cosas, los asistentes se centraron en temas como el retiro de las facultades electorales en cabeza de las altas cortes, el establecimiento de la función vinculante del



precedente judicial, la posible eliminación del Consejo Superior de la Judicatura y la inminente necesidad de establecer el presupuesto de la rama judicial por medio de una disposición de orden constitucional.

Hay que ver como todos estos asuntos han ocupado la agenda pública en los últimos años. En varias ocasiones las facultades electorales de las cortes han suscitado choques con otros poderes, siempre que acusan al mecanismo de ser causante de la politización de la rama. Así mismo, el precedente como fuente de derecho ha tenido bastante discusión entre quienes consideran que es una formalización excesiva de los fallos de los jueces, que termina por desplazar las competencias legislativas del Congreso de la República, y quienes lo apoyan al considerarlo una fuente de seguridad jurídica. Por último, el tema presupuestal suscita amplio interés considerando que para 2010 el presupuesto de la rama judicial ascendió a algo más de \$1.8 billones, lo cual representa cerca del 1,2% del total del presupuesto nacional. De esos recursos \$1.4 billones se destinan a gastos de personal y tan solo \$150 mil millones van para inversión. Este panorama es preocupante para los desafíos que enfrenta el sector justicia, pues es cierto que iniciativas como la implementación de la oralidad, la desconcentración y el mejoramiento de la infraestructura, son tareas que requieren una gran cantidad de recursos económicos.



Representantes de las altas cortes:

reflexiones sobre el problema presupuestal de la rama judicial en Colombia

Los representantes de las altas cortes coincidieron en afirmar que el problema más grave de la rama judicial es el de presupuestal, el magistrado y presidente interino de la Corte Suprema de Justicia, Jaime Arrubla, señaló que el presupuesto actual no es suficiente y no atiende a la realidad ni a la evolución de la justicia en Colombia. Arrubla hizo énfasis en que en Colombia la conflictividad judicial ha aumentado constantemente a lo largo de la historia, pero no ha pasado lo mismo con el número de jueces ni con la infraestructura que poseen, razón por la cual es esperable la congestión y morosidad judicial, así como la necesidad de tener mayores recursos. En el mismo sentido, Francisco Escobar, del Consejo Superior de la Judicatura, afirmó que mucho de lo que se pretende cambiar en Colombia termina siendo una "justicia de lujo" y si no se destinan mayores recursos, nada pasará en la práctica a pesar de la progresividad de las reformas.

Continuando con lo anterior, Escobar dijo que el Consejo Superior de la Judicatura, órgano que preside, tiene la capacidad operativa y funcional para poner a andar las reformas. Como ejemplo de ello citó la implementación de los despachos administrativos, que a su juicio fue un proceso llevado a cabo con éxito y agilidad. Con ese punto reiteró de nuevo la apremiante

necesidad de nutrir de recursos económicos a la rama, señalando que existía un déficit de cerca de \$3 billones. Como posible salida a dicha situación el funcionario señaló que es preciso una reglamentación de orden constitucional de los recursos que debe recibir la justicia, o cuando menos, la posibilidad de que la rama presente al Congreso un presupuesto elaborado de manera independiente al presupuesto nacional.

Frente a los cambios propuestos en la estructura administrativa de la rama judicial, Jaime Arrubla mencionó que la experiencia



de gobierno administrativo del Consejo Superior de la Judicatura, ha tenido algunos éxitos, pero también ha suscitado varias controversias, por lo que sería conveniente estudiar a fondo lo relacionado con su reestructuración. En particular señaló que la comisión intersectorial, que debía dar voz a representantes de cada corte, no ha dado buenos frutos, haciendo que las decisiones se tomen de manera exclusiva por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En otros aspectos, el presidente de la Corte Suprema de Justicia enfatizó que no está de acuerdo con lo que se pretende reformar en materia de tutela contra providencias judiciales. Consideró que la reforma elimina el carácter de corte de cierre en materia civil de la Corte Suprema de Justicia y recordó que la solución al problema de fondo, conocido como el choque de trenes, se dio por iniciativa de las mismas cortes en un proceso de autorregulación. En cuanto al carácter vinculante de la jurisprudencia, el magistrado Arrubla afirmó que es una idea que apoya la Corte Suprema de Justicia, sin embargo afirmó que es un tema que debe regularse de manera que sea compatible con la independencia del juez a la hora de fallar, situación que a su vez es garantía del avance y evolución jurisprudencial.



● Representantes del poder legislativo:

reflexiones sobre el balance de poderes en la Constitución Política de 1991

Los congresistas que asistieron a la Mesa de Expertos coincidieron en resaltar temas relacionados con el equilibrio de poderes y las competencias de la rama judicial. A juicio de Eduardo Enríquez Maya, presidente de la Comisión Primera del Senado de la República, el proyecto de reforma constitucional otorga facultades excesivas a la Corte Constitucional, siempre que introduce medidas como el control previo en materia tributaria y penal, y la posibilidad de suspender la vigencia de normas acusadas por inconstitucionales.

Adujo que tales medidas mermarían el ya exigüo –a su juicio– poder del Congreso de la República, por lo que habría que plantear las iniciativas con más detenimiento y concertación. Al respecto, el senador del Partido de la U, Roy Barreras, dijo que hay varios cambios institucionales que son provechosos para el equilibrio de los poderes del Estado, entre ellos la

eliminación de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, que a su juicio

estaba creando situaciones de impunidad. Otras medidas que valoró como positivas son las que según él, darán más independencia a la rama, tales como el aumento de la edad de retiro forzoso de los magistrados y los esquemas de juzgamiento circular entre las altas cortes.

Tocando un tema que había sido abordado por algunos de los presidentes de las altas cortes, el senador Barreras señaló la importancia de fortalecer la gerencia de la justicia. Dijo que el proyecto de reforma constitucional, si bien introduce muchos elementos positivos en lo que tiene que ver con la independencia judicial, presenta algunos retrocesos de orden gerencial. El congresista considera que la estructura de gerencia que se propone, que involucra a funcionarios que ya son magistrados de alguna alta corte, quienes de por sí ya están bastante ocupados con sus funciones jurisdiccionales, por lo que podrían no responder efectivamente a una nueva responsabilidad.

En otros asuntos, el senador Barreras dijo que el tema del precedente le parece riesgoso pues es una situación extraña a nuestro sistema legal de tradición continental, por lo que la reforma entraña una posibilidad de inseguridad jurídica que debe considerarse detalladamente. Por último, se sumó a las solicitudes de los representantes judiciales, en cuanto a la necesidad de definir el presupuesto para la justicia por una norma de rango constitucional.



● Representantes de la academia:

reflexiones sobre la arquitectura institucional de la rama judicial

Eduardo Cifuentes, exmagistrado de la Corte Constitucional y actual decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, señaló varios asuntos que considera positivos respecto a las modificaciones que se le pretenden hacer a la estructura constitucional de la justicia. En primer lugar, señaló las bondades de la reforma relacionadas con consolidar la autonomía e independencia de la justicia y la calidad e imparcialidad de sus miembros. Con relación a la expropiación de

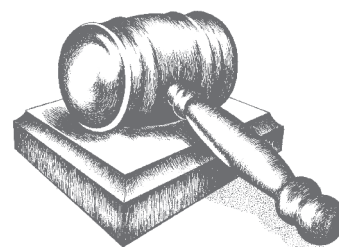
las funciones electorales de las altas cortes, hizo la advertencia de que si bien la medida es urgente y necesaria, hay que tener presente hacia dónde se van a desplazar dichas competencias, pues es necesario que sean regladas de manera adecuada.

En reiteración de un tema abordado por todos los asistentes, el exmagistrado dijo que regular los alcances de la tutela contra providencias judiciales es una tarea inaplazable.

Sin embargo, se mostró en desacuerdo con lo señalado por el magistrado Arrubla respecto a la superación del llamado choque de trenes, siempre que aún a pesar de que se generen consensos, ellos son estériles pues pueden variar fácilmente. Recalcó que lo que está en juego es el juez que define el alcance y contenido de los derechos fundamentales establecidos por la Carta Política, por lo que no puede ni debe haber tres "cortes constitucionales" adelantando dicha labor.

Cifuentes concluyó diciendo que la reforma modifica situaciones problemáticas al interior de la rama y en su relación externa con otros poderes. No obstante, consideró que hay cambios que deben hacerse de manera adicional y que escapan del ámbito de regulación de la reforma constitucional. Uno de estos es la necesidad de que las autoridades

administrativas cumplan con las providencias y los precedentes judiciales establecidos. Según el decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, el incumplimiento sistemático de las disposiciones judiciales por parte de otras autoridades del Estado, es una fuente inagotable de conflictividad judicial y su correspondiente congestión.



Representantes del gobierno:

reflexiones sobre una reforma integral a la administración de justicia en Colombia

El actual ministro del Interior y de Justicia Germán Vargas Lleras, presentó un panorama integral de las reformas que pretende introducir el gobierno de turno. De acuerdo con el ministro, la reforma apunta a tres aspectos regulatorios; es claro que lo que mayor interés ha despertado es todo aquello de orden constitucional, sin embargo la reforma incluye también modificaciones de orden legal a través de una ley estatutaria y una ley ordinaria, de manera que cuando se señala que probablemente el acto legislativo se focaliza mucho en temas institucionales, es porque ellos tienen rango constitucional.

Entre esos asuntos, el gobierno ha considerado que lo más relevante es expedir una normatividad tendiente a generar mayor seguridad jurídica en relación con los fallos judiciales. Según Vargas Lleras, el gobierno cree que ha llegado el momento de crear medidas dirigidas a esto, particularmente con lo que tiene que ver con el precedente, que es un tema fundamental no solo frente a la propia rama sino a la misma administración, lo que reitera lo dicho por Eduardo Cifuentes, en cuanto a la necesidad de que la administración respete las decisiones de la jurisdicción.

Otro de los puntos destacados por el ministro es el control previo de constitucionalidad que en cierto tipo de leyes garantiza la seguridad jurídica, siempre que el gobierno considera que "no se puede continuar con fallos retroactivos que crean un espectro de inseguridad muy grave". Así las cosas, se le da a la Corte Constitucional la posibilidad de suspender la entrada en vigencia de las normas. La Corte

está además obligada a reenviar al Congreso, cuando la inconstitucionalidad es subsanable, para que este mismo tome determinaciones finales, ya no mediante sentencias moduladas.

En otro punto reiterado por varios de los asistentes, el ministro señaló que es necesario regular los efectos y alcances de la tutela contra sentencias judiciales, pues a pesar de que existan autorregulaciones por parte de las mismas cortes, dichos equilibrios son bastante inestables, haciendo necesario una regulación estricta desde la misma.

El ministro Vargas Lleras finalizó reiterando la determinación del gobierno para generar una reforma concertada entre todos los sectores involucrados. Razón por la cual anunció la realización de las mesas para la justicia, en

la que tanto el sector político, como las altas cortes y la academia tendrán asiento para plantear propuestas y alternativas respecto a la reforma constitucional propuesta.

En los últimos días se ha conocido que es probable que el gobierno aplase la presentación de la reforma constitucional hasta el próximo año, siempre que aparentemente persisten muchos desacuerdos en temas sensibles de la misma, como sería la tutela contra sentencias o la supresión del Consejo Superior de la Judicatura. La invitación entonces es a no ver esta suspensión como un obstáculo que trunque del todo la reforma, sino como una oportunidad para lograr una concertación seria que dote a la reforma de la vocación de permanencia que requiere para sacar adelante los problemas de la administración de justicia en Colombia.



OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Johana Fandiño Casas
- Edición general Beatriz Torres • Redacción Christian Cadena • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.

PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org