

Señores  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Congreso de la República  
La Ciudad

Asunto: Solicitud de archivo del proyecto de acto legislativo “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”

Respetados Representantes a la Cámara:

De manera atenta y con el acostumbrado respeto que debe existir entre las autoridades públicas, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial les solicita archivar el proyecto de acto legislativo de reforma al equilibrio de poderes. En consideración de esta Comisión, dicho proyecto no solo presenta vicios en su procedimiento, como se explicará más adelante, sino que también es inconveniente. Adicionalmente, el proyecto no resuelve –como se pretendía- los problemas estructurales de la justicia en Colombia y tampoco está diseñado para un escenario de posconflicto.

Para esta Comisión, una buena reforma constitucional en esta materia es aquella que logra balancear y controlar los distintos poderes públicos de forma adecuada, razonable y con criterios de proporcionalidad.

Su norte, por consiguiente, debe ser, de un lado, el principio de separación de poderes con los ajustes propios de un sistema de pesos y contrapesos, fundamental en las democracias contemporáneas y pilar esencial de nuestra Constitución Política. Y de otro, la defensa de la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales de los asociados.

Si bien el proyecto de acto legislativo presentado por el Gobierno pretende alcanzar de alguna manera estas finalidades, realmente no logra corregir el desajuste del modelo actual de equilibrio de poderes, ocasionado de manera progresiva por algunas reformas introducidas a la Constitución de 1991. Por el contrario, la aprobación de una reforma de estas características podría conducir a nuestro sistema de justicia a un escenario peor que el actual.

Las razones que sustentan las anteriores afirmaciones, son esencialmente de dos tipos: (i) Las relacionadas con los vicios en el procedimiento democrático del referido proyecto de acto legislativo; y (ii) las que podríamos llamar razones de conveniencia, que en últimas, se refieren a la falta de correspondencia entre los problemas que se pretenden solucionar y los supuestos remedios constitucionales propuestos en la reforma.

A continuación nos permitimos explicar brevemente cada una de estas razones.

## I. POSIBLES VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

A) El proyecto de acto reformativo contiene disposiciones que exceden el poder de reforma del constituyente derivado porque implican la sustitución de la Constitución. En todo Estado Democrático la constitución debe impedir la concentración de poder en un solo órgano, cuestión que se ha logrado a través de los sistemas de pesos y contrapesos como medio para garantizar la libertad de los ciudadanos frente a cualquier desbordamiento de autoridad por parte de alguna de las ramas del poder público. Este es un criterio destacado en los desarrollos constitucionales comparados, tal y como puede constatarse con lo expuesto en el Federalista de la siguiente manera:

“La mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en el mismo departamento (en el ejecutivo, el legislativo o el judicial) consiste en dotar a quienes administran cada departamento de los medios constitucionales y de los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás”.

También, el constitucionalismo francés vio la necesidad de la separación de poder como una garantía para el equilibrio del poder y el control entre las diferentes ramas del poder público ya que cada rama cumple una función específica y en virtud de dicha especialidad puede lograrse que cada una de las ramas que conforman el Estado cuenten con la posibilidad de controlar a las otras en el ejercicio de sus funciones. Solo de esta manera puede asegurarse el cumplimiento de los fines del Estado.

En palabras de Montesquieu: “Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder.”

Precisamente atendiendo a estas razones, la Constitución Política de 1991 consagró la separación de poderes (Artículo 113) como principio que debe gobernar el reparto del poder entre las ramas que configuran el Estado y como garantía de que ninguna

de estas concentrara en sí toda la fuerza, de modo tal que hiciera imposible cualquier límite o control. Así, es claro que la separación de poderes es un elemento inherente a nuestro Estado democrático de derecho, y en general a cualquier constitución democrática.

Sin embargo, varias disposiciones del proyecto, no solo ponen en riesgo la distribución original del poder adoptada por el Constituyente originario. También diluyen la presencia de controles recíprocos entre estos, al concentrar el reparto del poder en una sola rama. Por citar solo algunos ejemplos, para corregir el problema de la politización de los poderes de elección que tienen actualmente las Altas Cortes, el proyecto sugiere retomar el sistema de ternas del presidente para la elección de los órganos de control.

Esto podría traducirse en una intervención directa del ejecutivo en órganos independientes y de manera indirecta, en el aparato judicial, por las precisas funciones que cumplen algunos de estas instituciones en los procesos judiciales. Otra manifestación del reemplazo del equilibrio de poderes, pilar esencial de nuestra Constitución es la injerencia del ejecutivo en asuntos propios de la rama judicial. Entre estos, la participación de los miembros del gobierno, que de acuerdo al proyecto, formarían parte del gobierno judicial en la elección de magistrados cuando no se cumplan los plazos estipulados para ser elegidos por la misma corporación.

De hecho, como lo destaca la posición de las Cortes de Justicia y Tribunales del país, la participación de otros poderes del Estado en la organización de la rama, genera dependencia administrativa del poder ejecutivo, con lo cual “se crea un estado de cosas profundamente regresivo que tira por la borda las realizaciones alcanzadas en 25 años”.

En suma, la lectura sistemática del referido proyecto de acto reformativo a la Constitución, permite advertir que realmente se están reemplazando elementos esenciales de nuestra Constitución sobre los cuales se funda el principio democrático. B) Se advierte un riesgo latente de violación a los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible en el proceso de formación del proyecto de acto legislativo que posiblemente condujo a la desviación de la voluntad original del constituyente derivado Un proyecto de reforma constitucional que mezcla temas de tan variada naturaleza solo puede ser producto de un proceso deliberativo excesivamente cuidadoso y riguroso, en el que se respeten las reglas propias del debate democrático. Debe estar clara desde el principio la conexidad directa e indirecta entre los diversos asuntos que toca la perseguida reforma , de la misma

manera que su contenido debe ser el resultado exclusivo de lo discutido desde el principio hasta el último debate en el escenario idóneo.

Lejos de cumplir con estos deberes constitucionales, cualquier revisión preliminar de los debates surtidos en el curso del trámite del referido proyecto de reforma constitucional, revela cómo este ha sufrido drásticas modificaciones desde su presentación hasta el sexto debate. Inclusive, la tarea de hacer un seguimiento al proyecto, se ha convertido en una labor significativamente dispendiosa y compleja. No obstante, es posible advertir que algunas disposiciones han sido incluidas sin que hubiesen sido presentadas y discutidas en el primer período ordinario de debates del acto legislativo. Por ejemplo, la reciente disposición según la cual, quienes no sean elegidos magistrados se convierten de manera automática en conjueces (artículo 13 del proyecto).

Tampoco deja de ser preocupante cómo algunos congresistas han declarado públicamente que se desvió la voluntad inicial del proyecto de crear un órgano que supliera las falencias de investigación y acusación de la Comisión de Acusaciones, frente a los aforados constitucionales, al ampliar la lista de estos, cuando ya se habían llevado a cabo más de la mitad de los debates y sin que se hubiera considerado previamente la modificación de los funcionarios cobijados por la garantía institucional del fuero.

En este sentido, aun interpretando de manera muy flexible el principio de consecutividad contenido en la Constitución, las disposiciones normativas que no hayan sido objeto de al menos una mínima discusión no pueden aceptarse dentro de nuestro ordenamiento jurídico, mucho menos si se trata de proyectos que realizan modificaciones constitucionales.

Afectación de garantías institucionales y violación de los principios de consecutividad e identidad.

En la versión del proyecto de acto legislativo de 'reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional' que fue aprobado en primera vuelta, el sistema de investigación y juzgamiento de los altos funcionarios del estado quedaba de la siguiente manera: el Tribunal de Aforados se encargaría de la investigación de los asuntos penales, disciplinarios y fiscales, y en caso de encontrar mérito, solicitaría a la Cámara de Representantes efectuar la correspondiente acusación ante el Senado. Este a su vez se encargaría de adelantar el antejuicio político, a fin de imponer las sanciones

constitucionales de remoción del cargo y privación de derechos políticos, previo al adelantamiento del juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia.

Tal estructura del proceso complejo de determinación de responsabilidades políticas y jurídicas de los altos funcionarios del Estado, -que es un modelo de protección de garantías institucionales- fue modificado notable y sustancialmente en esta segunda vuelta. La figura del antejuicio ante el Senado fue eliminada, por cuanto ahora es la Comisión de Aforados quien se encarga directamente de investigar y acusar ante la Corte Suprema de Justicia –sin que deba surtir la etapa ante la Cámara y el Senado–, en caso de que se esté frente a la comisión de un delito, y/o de adelantar la investigación y acusación ante el Congreso en pleno, cuandoquiera que se trate de un supuesto de indignidad por mala conducta.

Esta eliminación de la figura del antejuicio político, o requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal en contra de los altos funcionarios del Estado, debilita notablemente una garantía institucional constitucional, y con ello echa al traste una institución jurídica que es concebida dentro de la ingeniería constitucional colombiana. Esta garantía institucional tiene como propósito asegurar la autonomía e independencia de la rama judicial, y el discurrir normal de las entidades que los aforados ofician como sus directores.

Con la eliminación de la intervención del Congreso dentro del esquema de determinación de responsabilidades de los altos funcionarios de la rama judicial, se allana el camino para que estos funcionarios estén permanentemente expuestos al hostigamiento y al acoso por vías judiciales, con lo cual se torna imposible desempeñar sus labores sin interferencias, y, se pone en riesgo el ejercicio cabal de sus funciones.

Esta concepción del fuero constitucional como una garantía en favor de la institución, tiene amplio respaldo en diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional y su modificación injustificada sustituye la Constitución.

Con la eliminación del juicio ante el Senado se le está despojando al Congreso de su principal función jurisdiccional, lo cual genera un desequilibrio institucional, afecta la estructura de pesos y contrapesos previsto por el constituyente del 91 y, al mismo tiempo, desconoce lo previsto en la Carta Política según la cual “El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales” (art. 116 Superior).

De la misma manera, no hay duda que con la eliminación del mecanismo del antejuicio político, se crea un esquema de enjuiciamiento de aforados constitucionales radicalmente distinto al que fue aprobado por el Congreso en la primera vuelta. En otras palabras, la norma debatida inicialmente es completamente distinta a la aprobada hasta ahora. Llevar a cabo una modificación de esa connotación y envergadura en esta fase del trámite, comporta serios problemas de cara a los principios rectores de identidad y consecutividad en el trámite legislativo, principios cuyas exigencias, dicho sea de paso, se hacen mayores cuandoquiera que se trate de reformas a la Constitución, como ocurre en el presente caso.

C) Otros posibles vicios de trámite relacionados con las votaciones de la segunda vuelta del proyecto de acto legislativo.

También las votaciones de primera y segunda vuelta revelan posibles vicios en esta etapa del trámite del proyecto reformativo de la Constitución. Entre estos, la Comisión pide respetuosamente al Congreso que indague y aclare si existieron senadores que (i) intervinieron previamente en el diseño de la propuesta de reforma constitucional y luego participaron en el debate estando impedidos, (ii) si aun cuando previamente se declararon impedidos en la primera vuelta y consecuentemente les aceptaron el impedimento, votaron sobre esos mismos artículos en la segunda vuelta y (iii) si también ocurrió que existieron senadores en el recinto que se abstuvieron de votar, aun cuando tenían la obligación de hacerlo de conformidad con el trámite establecido en el artículo 124 de la Ley 5 de 19926.

De igual manera, en el sexto debate del proyecto se interrumpió la votación del artículo 9 relativo a la Comisión de aforados, para volver a discutir su contenido, a pesar de que ya se había iniciado el registro para la votación. A este respecto, vale la pena recordar que, de conformidad con el artículo 132 de la Ley 5 de 19927, es obligatorio el agotamiento de la votación una vez inicie, salvo que sea para tratar cuestiones sobre la forma adoptada para votar.

## II. RAZONES DE INCONVENIENCIA

A) La nueva Comisión de aforados que se crea no resuelve los inconvenientes actuales.

Ya hemos señalado algunos puntos por los cuales consideramos que la Comisión de aforados afecta la autonomía judicial y garantías

En este sentido, aun interpretando de manera muy flexible el principio de consecutividad contenido en la Constitución, las disposiciones normativas que no hayan sido objeto de al menos una mínima discusión no pueden aceptarse dentro de nuestro ordenamiento jurídico, mucho menos si se trata de proyectos que realizan modificaciones constitucionales.

Afectación de garantías institucionales y violación de los principios de consecutividad e identidad.

En la versión del proyecto de acto legislativo de 'reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional' que fue aprobado en primera vuelta, el sistema de investigación y juzgamiento de los altos funcionarios del estado quedaba de la siguiente manera: el Tribunal de Aforados se encargaría de la investigación de los asuntos penales, disciplinarios y fiscales, y en caso de encontrar mérito, solicitaría a la Cámara de Representantes efectuar la correspondiente acusación ante el Senado. Este a su vez se encargaría de adelantar el antejuicio político, a fin de imponer las sanciones constitucionales de remoción del cargo y privación de derechos políticos, previo al adelantamiento del juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia.

Tal estructura del proceso complejo de determinación de responsabilidades políticas y jurídicas de los altos funcionarios del Estado, -que es un modelo de protección de garantías institucionales- fue modificado notable y sustancialmente en esta segunda vuelta. La figura del antejuicio ante el Senado fue eliminada, por cuanto ahora es la Comisión de Aforados quien se encarga directamente de investigar y acusar ante la Corte Suprema de Justicia –sin que deba surtirse la etapa ante la Cámara y el Senado–, en caso de que se esté frente a la comisión de un delito, y/o de adelantar la investigación y acusación ante el Congreso en pleno, cuandoquiera que se trate de un supuesto de indignidad por mala conducta.

Esta eliminación de la figura del antejuicio político, o requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal en contra de los altos funcionarios del Estado, debilita notablemente una garantía institucional constitucional, y con ello echa al traste una institución jurídica que es concebida dentro de la ingeniería constitucional colombiana. Esta garantía institucional tiene como propósito asegurar la autonomía e independencia de la rama judicial, y el discurrir normal de las entidades que los aforados ofician como sus directores.

Con la eliminación de la intervención del Congreso dentro del esquema de determinación de responsabilidades de los altos funcionarios de la rama judicial, se

allana el camino para que estos funcionarios estén permanentemente expuestos al hostigamiento y al acoso por vías judiciales, con lo cual se torna imposible desempeñar sus labores sin interferencias, y, se pone en riesgo el ejercicio cabal de sus funciones.

Esta concepción del fuero constitucional como una garantía en favor de la institución, tiene amplio respaldo en diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional y su modificación injustificada sustituye la Constitución.

Con la eliminación del juicio ante el Senado se le está despojando al Congreso de su principal función jurisdiccional, lo cual genera un desequilibrio institucional, afecta la estructura de pesos y contrapesos previsto por el constituyente del 91 y, al mismo tiempo, desconoce lo previsto en la Carta Política según la cual “El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales” (art. 116 Superior).

De la misma manera, no hay duda que con la eliminación del mecanismo del antejuicio político, se crea un esquema de enjuiciamiento de aforados constitucionales radicalmente distinto al que fue aprobado por el Congreso en la primera vuelta. En otras palabras, la norma debatida inicialmente es completamente distinta a la aprobada hasta ahora. Llevar a cabo una modificación de esa connotación y envergadura en esta fase del trámite, comporta serios problemas de cara a los principios rectores de identidad y consecutividad en el trámite legislativo, principios cuyas exigencias, dicho sea de paso, se hacen mayores cuandoquiera que se trate de reformas a la Constitución, como ocurre en el presente caso.

C) Otros posibles vicios de trámite relacionados con las votaciones de la segunda vuelta del proyecto de acto legislativo También las votaciones de primera y segunda vuelta revelan posibles vicios en esta etapa del trámite del proyecto reformativo de la Constitución. Entre estos, la Comisión pide respetuosamente al Congreso que indague y aclare si existieron senadores que (i) intervinieron previamente en el diseño de la propuesta de reforma constitucional y luego participaron en el debate estando impedidos, (ii) si aún cuando previamente se declararon impedidos en la primera vuelta y consecuentemente les aceptaron el impedimento, votaron sobre esos mismos artículos en la segunda vuelta y (iii) si también ocurrió que existieron senadores en el recinto que se abstuvieron de votar, aún cuando tenían la obligación de hacerlo de conformidad con el trámite establecido en el artículo 124 de la Ley 5 de 1992.

De igual manera, en el sexto debate del proyecto se interrumpió la votación del artículo 9 relativo a la Comisión de aforados, para volver a discutir su contenido, a pesar de que ya se había iniciado el registro para la votación. A este respecto, vale la

pena recordar que, de conformidad con el artículo 132 de la Ley 5 de 1992, es obligatorio el agotamiento de la votación una vez inicie, salvo que sea para tratar cuestiones sobre la forma adoptada para votar.

## II. RAZONES DE INCONVENIENCIA

A) La nueva Comisión de aforados que se crea no resuelve los inconvenientes actuales.

Ya hemos señalado algunos puntos por los cuales consideramos que la Comisión de aforados afecta la autonomía judicial y garantías creemos en el proceso de paz y tenemos la esperanza de que las negociaciones van a llegar a buen término.

Sin embargo, para poder abonar el camino de la paz, es necesario que el país cuente con un aparato de justicia vigoroso e independiente, que pueda hacerle frente a los retos del posconflicto y garantice el acceso a la justicia a cualquier persona. La reforma a la justicia que propone el acto legislativo del “equilibrio de poderes” no tiene este propósito, no es integral ni estructural. Por tanto, es inconveniente, debilita el poder judicial y no atiende a los principales problemas de la justicia. Otros aspectos relevantes que justifican la petición de archivo.

Finalmente, como síntesis de lo expuesto, para resaltar los puntos que muestran la inconveniencia de este proyecto y la necesidad de su archivo, nos permitimos precisar lo siguiente:

1. El proyecto no se generó como consecuencia de un diagnóstico integral, profundo y desapasionado de los problemas y necesidades de la Rama Judicial, sino que, por el contrario, obedece a situaciones coyunturales de corrupción relacionadas con casos particulares, que pretenden superarse con una reforma constitucional.
2. Las preocupaciones del Proyecto se concentran en regular temas de carácter electoral, tales como la eliminación de las reelecciones para determinadas dignidades, el régimen de inhabilidades, la conformación de listas, entre otros, pero no en garantizar un adecuado ejercicio de la administración de justicia.
3. El diseño propuesto para la administración de la Rama Judicial no genera, en realidad, un verdadero cambio que tienda a mejorar el actual, pues replica el criticado sistema de gestión en tres niveles, pero con la gravosa novedad de la activa y permanente intromisión del Poder Ejecutivo en la adopción de las altas decisiones de la Rama Judicial, lo que constituye una afrenta a su autonomía e independencia.
4. La forma de elección y la asignación de períodos de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial y del Gerente de la Rama Judicial, replica las dificultades que se tienen actualmente con la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.
5. Plantear que los miembros del Consejo de Gobierno Judicial tendrán una permanencia de cuatro años, cuando los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional son elegidos por un año, evidencia

un deficiente conocimiento del funcionamiento de los órganos de gestión y administración de la Rama Judicial, lo que sin lugar a dudas generará graves inconvenientes administrativos.

6. Determinar los funcionarios públicos o privados a quienes pueda invitar el Consejo de Gobierno Judicial constituye una grave injerencia en la Rama Judicial.

7. Otro tanto ocurre con la Comisión de Aforados, cuyos integrantes serán elegidos por el Congreso tras una convocatoria pública de la Rama Judicial, ocasionando un desequilibrio de poderes e intimidando a los altos dignatarios de la Rama Judicial en el ejercicio de sus labores, pues ellas pueden implicar toma de decisiones en contra del Parlamento que ha nombrado a sus jueces. Dicho modelo constituye una clara sustitución de uno de los pilares fundantes de la Constitución de 1991 como la autonomía judicial.

8. Los giros del Proyecto en materia de inhabilidades muestran la improvisación en el tratamiento que se le está brindando a la reforma a la Rama Judicial, pues se salta de propuesta en propuesta, sin una detenida reflexión sobre todos los factores involucrados.

9. Como consecuencia de lo anterior, salta a la vista que la propuesta no genera soluciones a los grandes, complejos y estructurales problemas que aquejan a la administración de justicia en Colombia. Estamos perdiendo la oportunidad histórica para la transformación de la justicia y la formulación de las políticas públicas que correspondan para procurar impactos efectivos en términos de cobertura, descongestión, eficacia, integración, fortalecimiento, independencia, autonomía y garantía de los derechos fundamentales a todos los habitantes del territorio nacional.

### III. Conclusiones

Estas críticas que se hacen ahora, han sido planteadas por diferentes sectores y miembros de esta Comisión, desde que se dio a conocer la reforma. Nos parece que los modelos que se están presentando de nueva administración judicial y comisión de aforados, no tiene ningún análisis serio ni empírico, no están fundamentados en estudios técnicos, ni consultan las propuestas realizadas desde la academia, los centros de estudio, las instituciones judiciales y los ciudadanos en general. Es una reforma absolutamente improvisada, donde imperan más las emociones frente a la coyuntura, en contra de las necesidades reales de la justicia.

En síntesis, las reformas introducidas a la estructura actual de la Rama Judicial, debilitan el poder y la autonomía de las entidades encargadas de proteger los derechos de los ciudadanos del ejercicio arbitrario del poder público por parte del Gobierno Nacional o el Congreso de la República.

Esta situación desconoce uno de los pilares fundamentales de la Constitución Política de 1991: la separación del poder público y el control mutuo entre las ramas que lo conforman.

Adicionalmente puede constatarse que este proyecto no tiene en cuenta una reforma estructural que efectivamente contribuya a un fin fundamental: la construcción de la paz en el posconflicto.

Nos unimos entonces a las voces críticas que ya han expuesto en contra de este acto legislativo, el Consejo de Estado, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, el Tribunal Superior de Bogotá, algunos Jueces de la República y la Corporación de jueces y magistrados, Asonal judicial, los colegios de jueces, el Tribunal Superior de Buga, la academia y la Comisión Interinstitucional del Valle del Cauca, entre muchos otros. Reiteramos entonces nuestra petición para que este proyecto sea definitivamente archivado, porque (i) es inconveniente, (ii) no atiende a las reales necesidades de la justicia, (iii) el trámite está viciado y (iv) sustituye la Constitución.

Además, cuando en general el proyecto es incoherente, también puede afirmarse que contraría la Carta Política.

Una preparación de la justicia para el posconflicto implica realizar los diseños institucionales para cumplir los acuerdos firmados. Sin una reforma estructural e integral a la justicia, no se podrá hacer un desarrollo pronto y oportuno que permita cumplir estos propósitos. Convocar a una asamblea constituyente limitada específicamente a estos propósitos, será un importante avance para consolidar la paz.

De los H. Representantes,

Miembros de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial

WILSON RUIZ OREJUELA

Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y de la Comisión Interinstitucional

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Presidente del Consejo de Estado

JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ

Presidente de la Corte Suprema de Justicia

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Fiscal General de la Nación

HUMBERTO LÓPEZ NARVÁEZ

Representante de los Empleados y Funcionarios de la Rama Judicial.