

Bogotá D.C., octubre de 2021



Representante
Julio César Triana Quintero
Presidente
Comisión Primera
Cámara de Representantes
La ciudad

Asunto: Informe de ponencia negativa al proyecto de acto legislativo N° 125 de 2021- Cámara "POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Respetado Presidente,

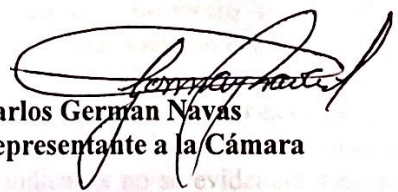
En cumplimiento de la designación como ponentes, hecha por la mesa directiva de la Comisión Primera, nos permitimos rendir informe de ponencia negativa al proyecto de acto legislativo del asunto.

Cordialmente,

Gabriel Jaime Vallejo
Representante a la Cámara

Cesar Augusto Lorduy
Representante a la Cámara

José Jaime Uscátegui
Representante a la Cámara

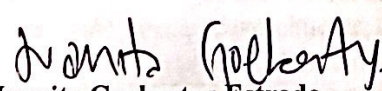

Carlos German Navas
Representante a la Cámara

Adriana Magali Matiz
Representante a la Cámara

Alejandro Alberto Vega
Representante a la Cámara

Elbert Díaz Lozano
Representante a la Cámara


Luis Alberto Albán
Representante a la Cámara


Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

PONENCIA NEGATIVA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 125 DE 2021- CÁMARA “POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

En nuestra calidad de ponente, sometemos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes mis consideraciones respecto al proyecto de acto legislativo 125 de 2021- Cámara. Para ello, nos referiremos a dos aspectos; el primero, la ausencia de un diagnóstico certero que permita acudir a las modificaciones normativas acordes al problema que se busca resolver; y, en segundo lugar, la falta de pertinencia en la selección del ámbito de modificación, pues se busca cambiar la Constitución en aspectos que son de regulación estatutaria.

1. Ausencia de diagnóstico

Conforme con el texto del proyecto de acto legislativo, este se propone diez objetivos. A continuación, se presentan algunas consideraciones respecto a la justificación presentada en el proyecto de ley y a las medidas propuestas en el articulado.

a. Seguridad jurídica

En el proyecto se indica que “[e]l sistema de justicia no responde adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos, entre otros motivos, porque da varias respuestas para un mismo problema y porque los litigios en la práctica no terminan, lo cual desvirtúa la capacidad de la justicia en Colombia para solucionar efectivamente los conflictos”. Al respecto, señala que las medidas que propone el proyecto se refieren a la unificación de jurisprudencia, a la selección más detallada de procesos en las altas cortes, a la prohibición del “comunicado de prensa” anticipado a la decisión y a ajustar el ejercicio de la acción de tutela.

En primera medida, el proyecto no identifica las afectaciones en concreto a la seguridad jurídica que quiere resolver a través de la reforma constitucional. En primera medida, la facultad de unificación de jurisprudencia ya la tienen las altas cortes, así está dispuesto en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (artículos 16 y 36A), en el Código General del Proceso (artículos 35, 333 y 615) y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (artículos 10, 102, 111, 256 y siguientes), de manera que lo que hay que racionalizar es su uso y promover como parte de la política pública de acceso a la justicia, una incorporación más fuerte en la práctica judicial. En segundo lugar, respecto a las demás medidas indicadas no se evidencia ninguna modificación propuesta en el proyecto de acto legislativo.

En vista de lo anterior, se evidencia que (i) no es claro el problema que se quiere resolver por vía de reforma constitucional y (ii) existen disposiciones de orden estatutario y legal que indican la competencia de unificación de jurisprudencia que recae en las altas cortes.

b. Obligatoriedad del precedente judicial

En la motivación del proyecto de acto legislativo indican que “[e]n Colombia el debate sobre el lugar del precedente en las fuentes del derecho está en gran medida superado. El precedente no solo ha sido reconocido jurisprudencialmente, como ocurrió en la sentencia C-836 de 2001 que actualizó la noción de la doctrina probable, sino también por vía legal, en el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Al respecto, se destaca que al existir mandatos normativos vigentes, no se entiende porqué se quiere introducir una modificación al artículo 230 sobre las fuentes del derecho. Adicional a eso, se debe precisar que el precedente no

corresponde a una nueva fuente del derecho, sino a un criterio de interpretación de las normas que responde a exigencias de racionalidad y coherencia en el ejercicio de la administración de justicia. En tal sentido, lejos de requerir una reforma para demandar su acatamiento, se debe promover su incorporación en la práctica judicial como un elemento fundamental para el mejoramiento en la toma de decisiones judiciales, que redunde en la garantía del derecho de los ciudadanos de acceder a la justicia.

c. Aumento de periodos de los magistrados

Bajo el argumento de garantizar la estabilidad de la jurisprudencia, se propone aumentar el periodo de los magistrados. Los autores proponen que “[s]i bien la evolución jurisprudencial es deseable, no es conveniente que los lineamientos de las altas cortes como órganos de cierre varíen cada ocho años con la elección de nuevos magistrados.”; asimismo, también afirman que “[e]l aumento de periodos va de la mano de la obligatoriedad de la jurisprudencia. El respeto de los jueces por la jurisprudencia no se produce exclusivamente por la consagración de la misma como fuente de derecho. Esta también gana legitimidad en la medida en que sea percibida por los operadores de justicia como estable y producto de una reflexión y deliberación profunda de los miembros de la alta magistratura. El aumento de periodo contribuye a la estabilidad de la jurisprudencia, y con ello a su legitimidad ante los jueces de primera y de segunda instancia.”

No obstante, no hay evidencia que sustente las afirmaciones de que un periodo más largo, contribuye a mayor estabilidad de la jurisprudencia. Para poder arriesgarse a una transformación institucional en ese sentido, justificada a partir de la necesidad de dar estabilidad a la jurisprudencia, se requiere un estudio empírico que evidencie una correlación entre el ingreso de nuevos magistrados y el cambio de jurisprudencia, y controle por las condiciones personales que justifiquen el cambio en el precedente (por ejemplo, jueces con visiones más o menos liberales o conservadoras), más allá del tiempo que están ocupando el cargo. Pensar que una reforma constitucional de ese alcance puede solucionar un problema de la práctica judicial ofrece un diagnóstico poco preciso y una solución sin fundamento empírico.

d. Descongestión

Al respecto el proyecto propone que actores distintos a los operadores judiciales administren justicia. Esta medida, aunque loable en el sentido de buscar que los ciudadanos puedan resolver sus controversias, no es acorde con la capacidad institucional para administrar justicia y con los marcos normativos existentes.

En primera medida, es preciso identificar el tipo de asuntos que más genera congestión judicial. Una vez resuelto ese asunto, se pueden implementar estrategias en el marco de la política de justicia para (i) priorizar los asuntos más relevantes y concentrar la capacidad judicial en ellos; (ii) acudir a otros mecanismos extrajudiciales (como los MASC) para evacuar los asuntos que sean susceptibles de ser tramitados por esta vía, con un impulso decidido de esas medidas y no como algo subsidiario y de menor importancia; y (iii) disponer acciones transitorias y excepcionales para resolver los asuntos no contenciosos, pero que requieren decisión judicial. En ese marco, se en lugar de crear competencias de carácter permanente que afectan la estructura del Estado en materia de administración de justicia, se reorganiza la capacidad institucional para atender de forma más racionalizada a las demandas de justicia y de servicios judiciales.

Asimismo, impulsar reformas constitucionales sin una base empírica y sin comprender el fenómeno que se quiere enfrentar, no necesariamente conduce a los resultados esperados, sino que puede crear desajustes institucionales que no resuelvan los problemas y, por el contrario, creen unos nuevos.

e. Aumento de requisitos de edad y experiencia

en el proyecto se afirma frente a este propósito que “[e]l proyecto propone un punto que ya ha sido objeto de consenso entre los distintos partidos políticos, que consiste en aumentar la experiencia de quince a veinticinco años, y además exigir que el candidato a magistrado tenga una edad de cincuenta o más años. Estos dos requisitos simultáneos, aunados al periodo de doce años, son un seguro contra la puerta giratoria, pues prácticamente garantizan que los nuevos magistrados se retiren al final de sus periodos con una pensión de vejez.” Al igual que en las medidas anteriores, no hay claridad sobre el propósito y porqué la medida es conducente al fin.

Es cierto que es deseable que el ejercicio de la magistratura no sea asumido como un paso profesional que permite la puerta giratoria, o la gestión de intereses privados ante la justicia una vez abandonado el cargo. No obstante, no es claro que eso siempre ocurra con magistrados jóvenes, ni que una mayor edad evite esos dos inconvenientes. Contrario a eso, desconoce que, así como hay virtudes en magistrados con más experiencia, también hay aspectos positivos de contar con magistrados más jóvenes que pueden estar más cercanos a una visión más actual y cercana a otro tipo de discusiones jurídicas.

El problema con esta medida es que no se justifica de forma suficiente el fin, ni la conducencia; por el contrario, ante la falta de certeza sobre ambos aspectos, se podría introducir una modificación constitucional que limitaría el acceso a la magistratura de potenciales candidatos con todas las credenciales para desempeñarse de manera adecuada, privilegiando el criterio de la edad sobre otros que pueden jugar un papel igual de relevante.

f. Aumento de inhabilidades

Al respecto, el proyecto “insiste en incorporar un marco fuerte de inhabilidades, con los objetivos de evitar incentivos perversos en el ejercicio de las facultades electorales que conserven las cortes, y de reforzar las protecciones contra la denominada puerta giratoria”. Este objetivo es deseable, sin embargo, las medidas previstas no evitan la puerta giratoria, pues no se crean inhabilidades para pasar de entidad en entidad. En ese sentido, el propósito que se anuncia (i) no se evidencia que sea un problema en casos concretos y (ii) no se aportan soluciones en el articulado propuesto. Asimismo, se resalta que no hay reserva de reforma constitucional para crear inhabilidades, es posible establecerlas por vía legal.

g. Restauración de confianza pública en las altas cortes

Si bien es deseable mantener niveles altos de confianza en todas las instituciones, no es claro que eso se logre dotando de facultades para remover a sus colegas a los magistrados de altas cortes. Es necesario identificar cuáles son los aspectos que inciden de mayor manera en la desconfianza en las instituciones y precisar los mejores mecanismos institucionales y de actitud de los funcionarios judiciales para restaurar la confianza por parte de la ciudadanía. Medidas como mayor transparencia, accesibilidad, y eficacia pueden contribuir, pero no son tenidas en cuenta y no son resaltadas en el análisis que propone el proyecto. Asimismo, esa facultad tiene riesgos de sustituir la Constitución, pues dispone una sanción sin cumplir con las medidas propias del debido proceso, en particular, vulnerando la presunción de inocencia de los magistrados.

h. Eliminación de bloqueos institucionales

Al respecto, se hace una breve mención a un aspecto que se desarrollará posteriormente, a saber, que el propósito se puede cumplir sin una reforma constitucional, pues se puede lograr con una reforma estatutaria.

i. Eliminación de las funciones de nominación

Frente a este propósito, el proyecto no es claro en argumentar cuál es el problema que se quiere resolver y porqué resulta más conveniente, en términos institucionales, la fórmula propuesta. Es cierto que es una verdad sabida que las funciones electorales pueden traer problemas asociados a la politización y a los bloqueos institucionales, sin embargo, acudir a una reforma constitucional debe tener en cuenta que para modificar el texto de la Constitución debe optarse por una alternativa que, de manera clara, ofrezca una mejora a lo que actualmente existe a partir de criterios objetivos que pueden formularse con base en experiencias internacionales exitosas, evidencia empírica u otros motivos suficientemente sustentados.

En la propuesta que trae el proyecto de acto legislativo no es clara la suficiente motivación; por el contrario, se vislumbran riesgos de exceso de desequilibrio de poder en cabeza del Congreso al tener la facultad de nombrar gran número de altos cargos del Estado, sin contrapeso de las demás ramas del poder; no obstante, se destaca la importancia de incorporar criterios de mérito y de apertura en la postulación, pero eso puede hacerse sin afectar la colaboración armónica que debe existir entre las Ramas del Poder Público y puede formularse por vía legal. Adicionalmente, el argumento de que “si bien la elección del Registrador no es un asunto que tenga que ver con las funciones misionales de la Rama Judicial, no parece existir en este momento una mejor opción institucional para la elección de ese alto funcionario” deja ver que de fondo no hay un análisis certero sobre el problema y las mejores alternativas para su solución.

j. Límites a la detención preventiva y flexibilización del tiempo para poner el capturado a disposición del juez

En este punto indica el proyecto de ley que “[l]a situación de los sindicatos en Colombia es crítica. Existen personas con varios años en detención preventiva sin que hayan sido objeto de sentencia absolutoria o condenatoria. Esta situación es abiertamente injusta y violatoria de la presunción de inocencia. El proyecto propone establecer un límite claro en cuanto al tiempo que una persona puede durar en detención preventiva, indicando que ésta en ningún caso podrá durar más de doce meses.”

Si bien el propósito es deseable, la medida no es conducente al fin. En primer lugar, el problema de la situación de los sindicatos no es de orden normativo, sino que se relaciona con dos aspectos (i) la baja capacidad judicial de procesar las capturas y garantizar los derechos de los capturados y (ii) el uso poco razonable de la detención preventiva. En este sentido, pretender que con una reforma constitucional se resolverá la situación de los sindicatos no apunta a lo que origina el problema y tampoco ofrece una respuesta sostenible; el problema no es normativo pues hoy no hay una habilitación a mantener a personas sindicadas privadas de la libertad, de hecho, de manera reiterada la Corte Constitucional, por ejemplo, ha indicado que uno de los elementos que constituye el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria es la situación de los sindicatos. Asimismo, respecto al uso razonable de la detención preventiva, el aspecto más problemático en este sentido es no tener en cuenta el componente de peligrosidad como el elemento que determine si un sindicado debe ser privado de la libertad o no; hacer un uso razonable de la detención preventiva redundaría de forma inmediata en aliviar las condiciones inhumanas en las que muchas personas hoy son privadas de la libertad.

2. Falta de pertinencia en el tipo de reforma seleccionada

Como se adelantó en la sección anterior, muchas de las reformas propuestas no requieren reforma normativa o no demandan una reforma de orden constitucional. La tendencia exacerbada a recurrir a reformas constitucionales bajo una percepción de que por esa vía se resuelven problemas institucionales e incluso sociales ha afectado en gran medida la estructura constitucional.

Como se ve en el acápite de la Constitución referente a su reforma, los requisitos son más exigentes que para otro tipo de trámite legislativo, no por capricho del constituyente, sino por el reconocimiento de que una reforma constitucional debe ser de carácter excepcional y debe demandar una mayor deliberación y carga argumentativa. En ese sentido, la modificación de la Constitución debe obedecer a fines imperiosos que no se puedan alcanzar por otra vía legislativa o de política pública. En parte, porque la estructura y normas constitucionales disponen un marco en el que se desarrollan todas las actividades del Estado, no constituye una manera de aliviar problemas profundos que exceden el ámbito normativo.

Así, por ejemplo, el propósito de eliminar los bloqueos institucionales al momento de elegir a los magistrados de las altas cortes no exige una reforma constitucional, pues lo que se busca es reglamentar la conformación de las mayorías y los tiempos para el procedimiento, ambos aspectos no están incluidos en la Constitución y hacen parte de la reglamentación del ejercicio de una competencia.

Por su parte, las propuestas de cambio de los requisitos para ser magistrados si bien son de rango constitucional, no deben hacerse a la ligera, pues cualquier reforma constitucional está dotada una vocación de mayor permanencia que la de otro tipo de normas. En ese sentido, tener como base un diagnóstico riguroso que busque ofrecer la mejor alternativa posible respeta la armonía que debe existir en la Constitución, como la hoja de ruta que guía a todo el Estado.

Por lo anterior, recurrir a reformas constitucionales sin el suficiente sustento empírico, sin claridad sobre la pertinencia de las modificaciones a llevar a cabo y sin consideración por otros mecanismos más adecuados y menos lesivos de nuestro sistema constitucional, es una práctica en la que el Congreso de la República no debería insistir.

PROPOSICIÓN

En virtud de lo expuesto, solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el proyecto de acto legislativo N° 125 de 2021- Cámara.

Gabriel Jaime Vallejo
Representante a la Cámara

José Jaime Uscátegui
Representante a la Cámara

Cesar Augusto Lorduy
Representante a la Cámara



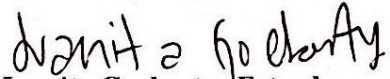
Carlos German Navas
Representante a la Cámara

Adriana Magali Matiz
Representante a la Cámara

Alejandro Alberto Vega
Representante a la Cámara

Elbert Díaz Lozano
Representante a la Cámara


Luis Alberto Albán
Representante a la Cámara


Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara