



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía  
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

---

## La política de la reforma a la justicia (Primera Parte)

**Armando Novoa García**

**Director Centro Estudios Constitucionales – PLURAL**

El proyecto de reforma a la justicia que avanza en el Congreso trae todos los días nuevas sorpresas.

Hasta la semana anterior, algunos medios no ahorraron calificativos para manifestar su inconformidad con el rumbo que estaba tomando el proyecto. “Una vergüenza” lo tituló el editorialista de El Espectador. Un “Frankenstein en marcha” dijo el diario El Nuevo Siglo. “Un caballo de Troya” que galopa raudo en el Congreso, según la revista Semana. Hasta el editorialista de El Tiempo se atrevió a señalar que a tres debates de su aprobación no existía claridad sobre los reales “aportes de una iniciativa que se concibió como una cirugía de fondo del aparato judicial”.

Sin embargo, luego de una reunión convocada por la Casa de Nariño para impulsar su aprobación, en estos últimos días el proyecto tomó un nuevo aliento.

¿Qué es lo que ha sucedido con esta reforma que en sus inicios recibió el apoyo casi que unánime de los medios, después ha sido objeto de todo tipo de calificativos para rechazar su contenido y que ahora parece avanzar sin obstáculos?

Una mirada de más largo aliento ayuda a responder esta pregunta.

### **1. Los antecedentes: gobiernos sin controles, derechos sin protección**

Hasta antes de la posesión de Santos, el Gobierno Uribe había presentado en forma infructuosa ocho proyectos de reforma constitucional a la justicia.

En el año 2002 se planteó limitar la acción de tutela, establecer el arancel judicial, fortalecer al arbitraje comercial, restringir las competencias de la Corte Constitucional sobre la declaratoria de los estados de excepción, suprimir la tutela contra sentencias y eliminar el Consejo Superior de la Judicatura. En el 2004 se presentó un nuevo proyecto. Esta vez dirigido a limitar la protección de los derechos económicos y sociales. Se propuso la creación de la llamada “emergencia judicial” que permitía al Presidente asumir directamente funciones del gobierno judicial. En esta ocasión se planteó que las decisiones judiciales debían sujetarse a un orden “socioeconómico sostenible” y se insistió en que los

jueces debían respetar las “facultades atribuidas a cada una de las ramas del poder público”.

Luego que la Corte Constitucional autorizara la reelección el Gobierno cambió de tercio, y aceptó que esa entidad fuera del órgano de cierre de las acciones de tutela contra sentencias. Hasta ese momento, la reforma del Gobierno insistía en limitar la protección judicial de los derechos fundamentales y el poder de la Corte Constitucional sobre los estados de excepción y cuando decidiera sobre aspectos económicos.

## **2. La reforma a la justicia como reacción al poder de los jueces**

En medio de las denuncias sobre la parapolítica, en el año 2008, el ministro de interior y justicia Fabio Valencia, propuso modificar el sistema de elección de los magistrados, la composición del Consejo de la Judicatura y el nombramiento del Procurador por el Presidente. Sin embargo, el centro de gravedad de todos estos cambios estaba en la modificación al régimen de investigación y juzgamiento de los congresistas en la adopción de la doble instancia y en la reforma a la pérdida de la investidura. En ese momento, las críticas del Gobierno contra la justicia no se dirigían tanto a la Corte Constitucional como a la Corte Suprema que adelantaba las investigaciones contra la parapolítica.

Para defender la necesidad de la reforma, Uribe criticaba el “clientelismo judicial”, la politización de la rama y la “infiltración de la delincuencia organizada”. Ninguna de estas iniciativas fue aprobada, pues el entorno de las investigaciones adelantadas por la Corte Suprema contra decenas de congresistas y altos funcionarios del Gobierno que contribuyeron a la reelección del Presidente le restaba toda posibilidad de consenso institucional.

Vista desde una perspectiva más general, durante los ocho años del gobierno Uribe, la reforma a la justicia se justificó invocando el desbordamiento de los jueces. También fue foco de controversia el Consejo Superior de la Judicatura y, en particular, la Sala Administrativa debido a su limitada acción para resolver los problemas históricos de congestión y morosidad que arrastra.

Con todo, lo que resulta inobjetable es que en los dos cuatrienios anteriores la justicia estuvo en el centro de los debates institucionales. La ineffectividad de las políticas públicas para responder al déficit de derechos económicos y sociales y los elevados niveles de corrupción política, aunadas a la subordinación del Congreso al Ejecutivo explican en buena medida este protagonismo. Si en los años noventa, por cuenta del proceso 8.000, de figuras como la pérdida de la investidura y de la protección judicial de los derechos, las cortes adquirieron una relevancia inusitada, el fenómeno de la parapolítica puso a la Corte Suprema de Justicia en la “línea de fuego” y en el centro de la controversia sobre el alcance de la reforma.

## **3. Continuidad y cambio: la reforma y la independencia judicial**

Así llegamos a la reforma actual.

El presidente Santos se apartó de su antecesor, restableció el Ministerio de Justicia, prontamente hizo visitas de cortesía a las cortes, prometió que “nunca más” se atacarían las decisiones judiciales, ofreció “fortalecer la independencia de la justicia” como “condición especial para asegurar la separación de los poderes” y anunció que buscaría una reforma con el consenso institucional.

Luego de un año de anuncios, el Gobierno presentó un proyecto de acto legislativo que modifica 27 artículos de la Constitución. Se trata de la reforma más perturbadora de la arquitectura constitucional del 91, luego de la reelección presidencial inmediata. En la propuesta inicial se planteó reformar la tutela, modificar el sistema de postulación y nombramiento de los magistrados, el control previo de constitucionalidad de cierto tipo de leyes y la supresión de las facultades de postulación y elección de Procurador y Contralor por las cortes. Con antelación se había planteado entregar al Presidente la designación del Fiscal General.

Como lo han señalado varios analistas, la iniciativa se ha ido transfigurando hasta derivar en un cuerpo con múltiples cambios que tienen poco que ver con la posibilidad real de mejorar el acceso ciudadano a la administración de justicia y de propiciar mecanismos efectivos para lograr la celeridad en las causas judiciales.

### **Las razones del Gobierno para la reforma: ¿un nuevo “equilibrio de poderes”?**

En una de sus intervenciones, el Presidente defendió la necesidad de la reforma con argumentos extraídos de la literatura de los organismos financieros multilaterales. Su énfasis estaba en la relación entre desarrollo económico y justicia; en la necesidad de que respetaran las competencias del Ejecutivo y el Congreso.

En los nuevos escenarios propuestos, los cambios en la justicia deberían orientarse al fortalecimiento del sistema de protección de los derechos de propiedad, al cumplimiento de las obligaciones contractuales y la adopción de un sistema judicial eficiente para la promoción de la competitividad de las empresas colombianas. En el proyecto radicado ante el Congreso en septiembre de 2010 por el Ministro del Interior se plantearon varias medidas orientadas a minimizar las incertidumbres institucionales derivadas de la acción de los jueces, como el control previo y obligatorio de la Corte Constitucional sobre leyes de naturaleza penal, tributaria y económica. Se propuso también una “racionalización” de la acción de tutela para impedir que “se abuse del amparo constitucional”, y se mencionó insistentemente la necesidad de contrarrestar el “activismo judicial” en la protección de los derechos económicos y sociales.

El sentido de la reforma tenía una finalidad explícita: consolidar un sistema judicial eficiente en función de la estabilidad macroeconómica, del crecimiento económico y la competitividad. Para lograrlo, se formularon instrumentos de límite a la actividad de los jueces cuando decidieran sobre los derechos económicos y sociales, las políticas públicas y la disponibilidad de recursos del

presupuesto nacional asignados para cubrir las demandas ciudadanas en temas como la salud y las pensiones.

El proyecto tenía además un objetivo político de más largo aliento en el orden institucional: recuperar los equilibrios entre “las ramas del poder mediante acciones que no pueden ser esquivas a mandatos de responsabilidad fiscal y económica que comprometen a todos los órganos y poderes del Estado”<sup>1</sup>.

Otro aspecto relevante del proyecto inicial se concretaba en la modificación de las funciones asignadas por la Constitución del 91 a la Corte Suprema de Justicia en la investigación y juzgamiento de los congresistas, y en el establecimiento de la doble instancia.

Apoyado en una sentencia de la Corte Constitucional (C-545 de 2008) planteó que la investigación y acusación de los congresistas debería estar en el Fiscal General al tiempo que su juzgamiento en primera y segunda instancia le correspondería a la Corte Suprema. Además, y con el propósito que jueces y magistrados se concentraran “exclusivamente en sus funciones jurisdiccionales”, propuso sustraer de las Cortes las funciones de conformación de ternas de candidatos a Procurador General y Contralor y entregarlas al Presidente y al Congreso.

Paradójicamente, en esta reforma la pugnacidad entre uribistas y santistas sólo se ha circunscrito al tema del fuero penal militar que salió del proyecto en el quinto debate. En todos los demás aspectos no han existido mayores diferencias y, por el contrario, en los pasillos del Congreso se siente un consenso de los partidos de la coalición de Gobierno, incluidos conservadores y el Partido de la U, alrededor de la nueva arquitectura institucional que tiene como centro de gravedad modificar los controles judiciales a la actividad de los congresistas. Esta coincidencia se evidencia también en la similitud de las propuestas de cambio en la justicia que en uno y otro momento se han formulado.

### **El trámite en el Congreso: una caja de Pandora a discreción de los congresistas**

En el trámite del proyecto en primera vuelta, la iniciativa del Ejecutivo se ha transformando paulatinamente al punto que algunos de los aspectos defendidos con mayor énfasis por el Presidente de la República han desaparecido del texto; la enmienda ha derivado en una caja de Pandora que tiene como columna vertebral la contrarreforma al estatuto del congresista y al sistema de controles judiciales que estableció la Constitución del 91 sobre la actividad de los legisladores.

En este lapso se incorporaron nuevos temas: el *habeas iuris*, el aumento en la detención preventiva de los ciudadanos a 72 horas por las autoridades de Policía, la limitación en los montos de la indemnizaciones a cargo del Estado, el fuero penal militar, mecanismos asociados con la protección de los derechos

---

<sup>1</sup> Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el VI Encuentro de la Jurisdicción Constitucional, Bogotá, 3 de septiembre de 2010.

de los consumidores, la creación de una comisión especial para la descongestión, la reforma al régimen de reemplazos de congresistas, los cambios a la pérdida de investidura, la creación de una Comisión Especial de Instrucción en la Cámara de Representantes que reemplaza a la actual Comisión de Acusaciones, la exigencia de presentación personal de denuncias contra altos funcionarios del Estado, el fortalecimiento de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, etc. Varios de estos temas han entrado y salido del texto sin explicación alguna y la mayoría de los cambios principales planteados por el Gobierno han sido desechados, salvo uno, el del régimen de investigación y juzgamiento de los congresistas que mantiene su espíritu inicial.

A este asunto se han adicionado otros que dejan sin controles judiciales la actividad de los congresistas, así:

- 1) Se altera el régimen de pérdida de investidura;
- 2) Se entrega al Presidente la postulación de los magistrados que integraran la Sala de Investigación y Calificación y a la Corte Constitucional su designación;
- 3) Se establece que los congresistas sólo podrán ser privados de la libertad cuando exista resolución de acusación;
- 3) Se suprime la función disciplinaria del Procurador General sobre los congresistas y
- 4) se establece que debe expedirse una ley que regule el régimen disciplinario de los congresistas, pero no se indica qué autoridad ejercerá esa función.

En la segunda parte de este artículo abordaremos los cambios más recientes al proyecto y su significancia en el orden político institucional.

**Edición N° 00301 – Semana del 4 al 10 de Mayo de 2012**