

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

Bogotá, Julio de 2013

EQUIPO TÉCNICO:

Gloria María Borrero Restrepo
María Paulina Domínguez Hernández
Néstor Julián Ramírez Sierra
Ana María Ramos Serrano



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Corporación
Excelencia en la Justicia

CONTENIDO

Introducción.....	3
1. Resultados cuantitativos de la legislatura 2012-2013.....	4
2. Principales proyectos aprobados, archivados y que continúan su trámite en la próxima legislatura	19
2.1 Principales Proyectos aprobados	19
Facultades extraordinarias para la reestructuración de la Fiscalía	19
Fuero Penal Militar	22
Lesiones causadas con ácido	26
Reglas de entrevista a Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) víctimas de delitos sexuales. (PL 01/2011 Senado)	28
Regulación del derecho de petición	29
Arancel judicial	35
Garantías mobiliarias	38
2.2 Principales proyectos archivados	42
Magistrados de descongestión. PL 221/13 (Senado).....	42
Penalización de la conducción en estado de embriaguez PL080/12, acumulado con el PL 028/12.....	43
Feminicidio. PL 049/12 (Senado). Proyecto “Rosa Elvira Cely”	44
2.3 Iniciativas que continúan su trámite en la Legislatura 2013-2014.....	44
Reforma al Código Penitenciario y Carcelario. PL 256 de 2013 (Cámara). ...	44
Código de extinción de dominio. PL 265 de 2013 (Cámara).	44
Regulación de la desmonopolización penal. PL 047 de 2012 (Cámara).	45
Violencia sexual en el marco del conflicto armado PL 037 de 2012 (Cámara). 45	
Protección a la mujer. PL 052/12 (Cámara).	45
Regulación del incidente de impacto fiscal. PL 139 de 2012 (Senado).	46
2.4 Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre las últimas leyes aprobadas.....	46
3. Conclusiones.....	48

Introducción

La Corporación Excelencia en la Justicia, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), viene ejecutando desde mayo de 2012 un proyecto de seguimiento a la reforma constitucional y legal de la justicia.

Como parte de este ejercicio la CEJ analiza y presenta a las autoridades sus opiniones sobre algunos de los proyectos que cursan en el Congreso y, al final de cada legislatura, elabora un balance sobre las iniciativas en materia de justicia que cursaron en el período, que es al que corresponde el presente informe.

El documento se encuentra dividido en cuatro partes. En la primera se presenta un balance cuantitativo de las iniciativas presentadas y su estado al finalizar las sesiones en el Congreso¹. Seguidamente se presenta una descripción de los principales proyectos de ley aprobados, acompañados de una sucinta opinión de la CEJ respecto de sus posibles efectos para la administración de justicia. En un tercer acápite se presenta un recuento de las demandas que cursan en la Corte Constitucional en contra de los proyectos aprobados en esta y en la anterior legislatura y, finalmente, se presentan unas conclusiones sobre la actividad legislativa y lo que se espera sea objeto de debate en las nuevas sesiones del Congreso que comenzaron el 20 de julio de 2013.

Esperamos que este boletín sea de su utilidad e interés y lo invitamos a visitar el sitio web <http://www.cej.org.co/seguimientoreforma/> en el que podrá encontrar los proyectos, de ley, ponencias, estudios, noticias, pronunciamientos de la sociedad civil y las instituciones relacionados con las iniciativas que cursan en el Congreso.

GLORIA MARÍA BORRERO RESTREPO
Directora Ejecutiva

¹ El criterio de seguimiento continuó con lo que se ha hecho en años anteriores, esto es, iniciativas relacionadas con la organización del sistema judicial, los requisitos de los funcionarios que la integran, los códigos sustanciales y procesales, el ejercicio de la abogacía, el acceso a la justicia y los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

1. Resultados cuantitativos de la legislatura 2012-2013

La legislatura 2012-2013 registró un total de 126 de iniciativas en materias relacionadas con la reforma constitucional y legal de la justicia, cifra que supera en un 44,8% el número de proyectos que cursaron en la legislatura anterior (87 en total). Estas iniciativas fueron:

PENAL			
No. Proyecto de ley	Tema	Iniciativa	Estado actual
PL 214/12 (Senado)	Por medio de la cual se aprueba el Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos, suscrito en la ciudad de México, el 1º de agosto de 2011. (Tratado de extradición con México)	Gubernamental	Pendiente de sanción presidencial
PL 213/12 (Senado)	Por medio de la cual se aprueba el Convenio Modificadorio del Acuerdo de Cooperación en Materia de Asistencia Jurídica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, suscrito en la ciudad de México el siete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, suscrito en Ciudad de México, el 1º de agosto de 2011. (Convenio con los Estados Unidos Mexicanos sobre asistencia jurídica)	Gubernamental	Ley 1590 de 2012
PL 197/12 (Senado)	Por medio de la cual se fortalece las medidas de protección a la integridad de las ciudadanas y ciudadanos frente a crímenes con ácido, se regula uso y comercio de ácido y crea el artículo 118ª en la ley 599 de 2000.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 176/11 (Senado)	Por medio de la cual se aprueba el "Tratado entre la República de Colombia y Federación de Rusia sobre Asistencia Legal Recíproca en Materia Penal", suscrito en Moscú, Rusia, el 6 de abril de 2010.	Gubernamental	Ley 1596 de 2012
PL 177/11 (Senado)	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Corte Penal Internacional sobre la ejecución de las penas impuestas por la Corte Penal Internacional" hecho en Bogotá, el 17 de mayo de 2011.	Gubernamental	Pendiente de sanción presidencial

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

PL (Senado) 123/11	Por medio de la cual se aprueba el "Tratado sobre asistencia legal mutua en asuntos penales entre la República de Colombia y la Confederación Suiza", hecho en Davos, Suiza, el 28 de enero de 2011.	Gubernamental	Ley 1594 de 2012
PL (Senado) 01/11	Por medio de la cual se dictan disposiciones acerca de la entrevista y el testimonio en procesos penales de niños víctimas de delitos sexuales.	Parlamentaria	Aprobado informe de conciliación. Pendiente de sanción presidencial
PL (Senado) 08/11	Por la cual se establecen las cunas de vida para recién nacidos (eximente penal en abandono a menores)	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PAL (Cámara) 192/12	Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política. (reforma justicia penal militar).	Gubernamental	Acto legislativo 02 de 2012
PL (Cámara) 183/12	Por Medio del cual se deroga un artículo de la ley 599 del 2000 (Código Penal) y se despenaliza una conducta. (cultivos ilícitos).	Parlamentaria	Archivado en sesión plenaria de la Cámara de Representantes el 24 de octubre de 2012
PL (Cámara) 091/11	Por la cual se fortalece la protección de la integridad personal y se adiciona un inciso al artículo 113 de la ley 599 de 2000.	Parlamentaria	Ley 1639 de 2013
PL (Cámara) 096/11	Mediante el cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios".	Fiscalía General de la Nación	Ley 1592 de 2012
PAL (Cámara) 094/11	Por medio del cual se adiciona un nuevo artículo transitorio 66 a la Constitución Política de Colombia y se modifica el artículo 122 constitucional, con el fin de darle coherencia a los diferentes instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política.	Parlamentaria	Acto legislativo 01 de 2012
PL (Cámara) 075/11	Por la cual se adoptan medidas para la prevención y control de la venta de licor adulterado y se dictan otras disposiciones (penaliza la omisión de control de venta).	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL (Cámara) 086/11	Por el cual se adiciona un inciso y un párrafo al Artículo 233 del Código Penal, Ley 599 del 2000, (penas aumentadas por artículo 14 de la Ley 890 de 2004) (Inasistencia alimentaria al adulto mayor).	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

PL (Cámara) 195/11	Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.	Gubernamental	Ley 1621 de 2013
PL (Cámara) 037/12	Por el cual se modifican algunos artículos de las leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión al conflicto armado, y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Pendiente de ponencia para tercer debate (Comisión primera del Senado)
PL (Cámara) 005/12	Por medio del cual se prohíbe el porte de armas con salvoconducto.	Parlamentaria	Archivado según artículo 157 de la ley 5 de 1992
PL (Cámara) 024/12	Por medio de la cual se modifica la Ley 1257 de 2008 sobre las medidas de protección a la mujer.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL (Cámara) 020/12	Por medio de la cual se adiciona un artículo a la ley 1257 de 2008.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL (Senado) 022/12	Por la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL (Cámara) 009/12	Por la cual se crea un sistema de búsqueda de desaparecidos y se adoptan medidas de satisfacción y garantías de no repetición.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PAL (Cámara) 016/12	Por medio del cual se adiciona el artículo 11 de la Constitución Política.	Parlamentaria	Retirado por su autor el 14 de noviembre de 2012
PL (Cámara) 028/12	Por medio de la cual se introducen modificaciones a la ley 906 de 2004 del Código de Procedimiento Penal, a la ley 599 de 2000 de Código Penal, y se establecen otras disposiciones.	Parlamentaria	Acumulado en Proyecto de Ley 80/12 (Senado)
PL (Senado) 018/12	Por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para eliminar la prescripción de la acción penal contra las conductas punibles de genocidio, crímenes de lesa humanidad u otros actos inhumanos.	Parlamentaria	Pendiente de ponencia para segundo debate (Plenaria del Senado)
PL (Cámara) 052/12	Por medio de la cual se articula en los niveles nacional y territorial el sistema integral de apoyo a la mujer y a la menor en situación de maltrato y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Pendiente para discusión en tercer debate (Comisión primera de la Cámara)
PL (Cámara) 047/12	Por la cual se desarrolla el artículo 2º del acto legislativo 6 de 2011.	Parlamentaria	Pendiente para discusión en segundo debate (Plenaria de la Cámara)
PL (Senado) 049/12	Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

PL 043/12 (Senado)	Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones del Capítulo IV del título IV de la Ley 599 de 2000.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 077/12 (Cámara)	Por medio de la cual se regula el uso de la poligrafía como medio de prueba en los procesos penales y modifican los artículos 275, 282, 383, 403 y 424 del código de procedimiento penal.	Parlamentaria	Retirado por su autor el 21 de noviembre de 2012
PL 070/12 (Senado)	Por el cual se reglamentan las prácticas de la Eutanasia y la asistencia al suicidio en Colombia y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 080/12 (Senado)	Por medio de la cual se modifican los artículos 110 y 120 de la Ley 599 de 2000 y se crea un nuevo título de las contravenciones en el código penal, como medidas para proteger la vida y la integridad personal, y fomentar la seguridad vial en Colombia.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 121/12 (Cámara)	Por el cual se adiciona el artículo 365-A a la ley 599 de 2000, (modificado por el artículo 38 de la Ley 1142 de 2007).	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 129/12 (Cámara)	Por la cual se crea el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación, se establecen los sistemas de administración de bienes, y se dictan otras disposiciones generales sobre su funcionamiento.	Parlamentaria	Ley 1615 de 2012
PAL 104/2012 (Cámara)	Por medio de la cual se modifica el artículo 249 de la Constitución Nacional sobre la elección del Fiscal General de la Nación.	Parlamentaria	Retirado por su autor el 13 de noviembre de 2012.
PL 102/2012 (Senado)	Por medio de la cual se aprueba el "Tratado sobre traslado de personas condenadas para la ejecución de sentencias penales entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos", suscrito en la ciudad de México el 1º de agosto de 2011.	Gubernamental	Pendiente de ponencia para tercer debate (comisión segunda de la Cámara)
PL 115/2012 (Senado)	Por medio de la cual se modifica el Código Penal, se eliminan los beneficios y subrogadas penales en los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, y se crea una medida de seguridad terapéutica aplicable en este tipo de delitos.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 097/12 (Senado)	Por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 111/11 (Senado)	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas sobre privilegios e inmunidades de la OPAQ", hecho en La Haya el 12 de septiembre de 2006	Gubernamental	Ley 1605 de 2012
PL 102/2012 (Cámara)	Por medio de la cual se establece la prima especial de riesgo para los empleados del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía Gral. De la Nación.	Parlamentaria	Pendiente para discusión en segundo debate (Plenaria de la Cámara)

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

PL 151/12 (Cámara)	Por la cual se expide el Código de los Recursos Naturales y Ambientales de Colombia.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 137/12 (Cámara)	Por el cual se reforman algunos artículos del Código Penal y Código de Procedimiento penal.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 193/12 (Cámara)	Por medio de la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas.	Gubernamental	Aprobado informe de conciliación. Pendiente de sanción presidencial.
PL 151/12 (Senado)	Por la cual se dicta un conjunto de normas para fortalecer el marco jurídico de lucha contra las diferentes formas de criminalidad, se reforman los códigos penal, de procedimiento penal, el penitenciario y carcelario, la ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 135/12 (Senado)	Por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental, y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 206/12 (Cámara)	Por medio de la cual se modifican el Código Penal Ley 599 de 2000, la Ley del Procedimiento Sancionatorio Ambiental - Ley 1333 de 2009 y el Código Nacional de Tránsito Ley 769 de 2002, con el fin de adoptar medidas eficaces para la protección del medio ambiente y para combatir el desarrollo de actividades mineras sin los permisos y requisitos previstos en la ley.	Gubernamental	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 202/12 (Cámara)	Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.	Gubernamental	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 172/12 (Senado)	Por medio de la cual se adiciona el artículo 365A a la Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 050/12 (Senado)	Por medio de la cual se hace una adición al Código Penal, se crea el tipo penal "Omisión o denegación de urgencias en salud" y se dictan otras disposiciones".	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 162/12 (Senado)	Por medio de la cual, se modifica el artículo 63 de la Ley 599 de 2000, se crea la Ley de Primera Oportunidad en materia penal y se dictan otras disposiciones	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 201/13 (Senado) (Acumulado con el PL 198/13 Senado)	Mediante el cual se expide el nuevo Código Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones	Parlamentaria	Acumulado con el Proyecto de Ley 198/13 Senado.

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

PL 211/13 (Senado)	Por la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones	Gubernamental	Pendiente de revisión constitucional
PL 256/13 (Cámara)	Por medio de la cual se reforman unos artículos de la ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones	Gubernamental	Pendiente para discusión en segundo debate (Plenaria de Cámara)
PL 274/13 (Cámara)	Por medio del cual se modifica parcialmente el código penal colombiano, ley 599 de 2000	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 217/13 (Senado)	por medio de la cual se dictan normas sancionatorias para la erradicación de toda forma de violencia contra las mujeres, se modifican algunos artículos del Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, se crea la Unidad Especial de Fiscalías para Delitos contra las Mujeres, y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 292/13 (Cámara)	por medio del cual se modifica el artículo 90 de la ley 1453 de 2011, se modifican los artículos 139 y 142 y se adicionan nuevos artículos a la ley 1098 de 2006, frente al sistema de responsabilidad penal para adolescentes y se modifica el artículo 14 de la ley 115 de 1994	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 169/12 (Senado)	Por medio de la cual se aprueba el Estatuto y Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), adoptado por la Asamblea General de la Organización en su vigésima quinta reunión realizada en Viena, en 1956 y el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunities para las Reuniones Estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), suscrito en la ciudad de Lyon, República Francesa, el 26 de septiembre de 2012 y en la ciudad de Bogotá, D. C., el 13 de noviembre de 2012.	Gubernamental	Ley 1670 de 2013
PL 263/13 (Cámara)	Por medio del cual se expide el Código de extinción de dominio	Fiscal General de la Nación	Pendiente de ponencia para tercer debate (Comisión primera del Senado)

JUSTICIA			
No. Proyecto de ley	Tema	Iniciativa	Estado actual
PL 222/12 (Senado)	Por medio del cual se modifican algunos artículos de la ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones (Comisión de DDHH del Senado).	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

PL 195/12 (Senado)	Por la cual se modifica el Decreto 1355 de 1970 y se adoptan medidas en materia de seguridad en la operación del Transporte Aéreo Colectivo (reforma a Código de Policía).	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 024/11 (Senado)	Por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 41, 139, 145, 156, 169, 170, 195 y se adicionan los artículos 6°, 85 y 254 de la Ley 5ª de 1992.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 156/11 (Senado)	Por medio de la cual, se crea la Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Declarado exequible por la Corte Constitucional. Pendiente de sanción presidencial
PL 139/11 (Senado)	Por la cual se crea el Sistema nacional de inspecciones y se reforman las inspecciones de trabajo.	Parlamentaria	Ley 1610 de 2013
PL 143/11 (Senado)	Por la cual se establecen reglas especiales para disolver sociedades, se crea un trámite breve de liquidación y se establecen otras disposiciones.	Parlamentaria	Pendiente para discusión en cuarto debate (Plenaria de la Cámara)
PL 072/11 (Senado)	Por la cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2009 y se establecen medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o sicotrópicas y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Pendiente para discusión en segundo debate (Plenaria del Senado)
PL 242/11 (Senado)	Por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones.	Gubernamental	Ley 1579 de 2013
PL 202/12 (Cámara)	Por medio de la cual se reforma la gestión del derecho de autor y los derechos conexos y se dictan otras disposiciones.	Gubernamental	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 132/11 (Cámara)	Por medio de la cual se regulan los gastos por concepto de gestiones prejurídicas, cobros extraproceso o cobro persuasivo para los créditos ordinarios, microcréditos y créditos de consumo.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 097/11 (Cámara)	Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia para la Persona Natural No Comerciante (Régimen de Insolvencia).	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 019/11 (Cámara)	Por la cual se regula un Arancel Judicial y se dictan otras disposiciones.	Gubernamental	Aprobado informe de conciliación. Pendiente de sanción presidencial.
PL 017/12 (Cámara)	Por la cual se establece en Colombia, la figura del Defensor de las Víctimas de la Movilidad y se definen los mecanismos de participación de los usuarios del transporte público en Colombia.	Parlamentaria	Pendiente para discusión en segundo debate (Plenaria de la Cámara)

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

PL 027/12 (Senado)	Por la cual se consulta al pueblo para convocar una Asamblea Constituyente que reforme la Constitución Política en lo relacionado con la Justicia y la elección de sus delegatarios.	Parlamentaria	Retirado por su autor el 11 de septiembre de 2012.
PL 029/12 (Cámara)	De acuerdo al cual el Congreso de la República convoca a una Asamblea Nacional Constituyente.	Parlamentaria	Archivado según el artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 024/12 (Senado)	Por la cual se estatuyen las vacaciones individuales de la rama judicial	Parlamentaria	Pendiente de ponencia para segundo debate (Plenaria de Senado)
PL 031/12 (Senado) (ley estatutaria)	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.	Consejo de Estado	Aprobado informe de conciliación. Pasa a control constitucional
PL 065/12 (Ley estatutaria) (Senado) (Acumulado con proyecto de ley 031/12 Senado)	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	Parlamentaria	Acumulado en Proyecto de Ley 031/12 Senado
PL 020/12 (Senado)	Por medio del cual se simplifica el inventario de bienes de menores de edad.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 003/12 (Cámara) (Acumulado con Proyecto de Ley 052/12)	Por medio de la cual se crea la Unidad de Vigilancia contra el Maltrato a la Mujer.	Parlamentaria	Acumulado con Proyecto de Ley 052/12.
PL 021/12 (Senado)	Por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuotas Alimentarias, y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 079/12 (Cámara)	Por medio de la cual se crea el sistema nacional de registro de propiedades, como una medida preventiva contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 048/12 (Cámara)	Por medio del cual se reglamenta el uso del polígrafo en Colombia, como medio de prueba en materia penal, laboral y disciplinaria, y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Retirado por su autor el 21 de noviembre de 2012
PL 067/12 (Cámara) (Acumulado Proyecto de Ley 047/12 Senado)	Por medio de la cual se crea el pacto de Unión Civil.	Parlamentaria	Acumulado Proyecto de Ley 047/12 Senado
PL 075/12 (Senado) (Acumulado con el Proyecto de Ley 021 de 2012)	Por medio de la cual se dictan medidas por incumplimiento de cuota alimentaria.	Parlamentaria	Acumulado con el Proyecto de Ley 021 de 2012

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

PL 095/12 (Cámara) (Ley estatutaria)	Por medio del cual se desarrolla y se reglamenta el derecho de petición del artículo 23 de la constitución nacional.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 079/12 (Senado)	Por la cual se reconoce la existencia y el funcionamiento de los Colegios y Organizaciones Gremiales de Abogados en ejercicio, se determina el órgano de vigilancia y control, se adiciona la integración de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y se les confieren funciones especiales.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 101/12 (Cámara) (Acumulado en el Proyecto de Ley 047/12. Senado)	Por medio de la cual se modifica el Código Civil en materia de matrimonio y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Acumulado en el Proyecto de Ley 047/12. Senado
PL 108/12 (Cámara) (Ley estatutaria) (Acumulado en el Proyecto de Ley 095/12. Senado)	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición.	Parlamentaria	Acumulado en el Proyecto de Ley 095/12
PL 113/12 (Cámara) (Acumulado con Proyecto de Ley 047/12)	Por medio del cual se modifica el artículo 113 del Código Civil y otros.	Parlamentaria	Acumulado con Proyecto de Ley 047/12
PL 047/12 (Senado)	Por medio del cual se modifica el artículo 113 del Código Civil y otros. (Unión civil de parejas homosexuales)	Parlamentaria	Archivado en segundo debate en plenaria del Senado
PL 122/12 (Cámara)	Mediante el cual se modifica El numeral i) del artículo 164 de la ley 1437 de 2011" y se dictan otras disposiciones. (Ampliación de delitos de lesa humanidad).	Parlamentaria	Archivado según el artículo 190 de la ley 5 de 1992
PAL 008/12 (Senado)	Por el cual se modifica el artículo 375 de la Constitución Política.	Parlamentaria	Archivado según el artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 200/12 (Senado)	Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias.	Gubernamental	Aprobado informe de conciliación. Pendiente de sanción presidencial
PL 134/12 (Cámara)	Por el cual se establece el día nacional del abogado.	Parlamentaria	Archivado según el artículo 157 de ley 5 de 1992
PL 068/12 (Cámara)	Por medio de la cual se modifica el Código Civil en relación con los grados sucesorales, el derecho a la porción conyugal y de alimentos para el compañero permanente y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Archivado según el artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 114/12 (Senado)	Por la cual se consulta al pueblo para convocar una Asamblea Constituyente que reforme la Constitución Política en lo relacionado con la Justicia y la elección de sus delegatarios.	Parlamentaria	Archivado en primer debate en comisión primera del Senado

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

PL 167/12 (Cámara)	Por el cual se expide el Código electoral y se expiden otras disposiciones.	Gubernamental	Archivado según el artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 124/12 (Senado)	Por el cual se modifica la composición del Consejo Nacional de Paz creado por la Ley 434 de 1998.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PAL 002/12(Senado)	Por medio del cual se modifica el párrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.	Parlamentaria	Archivado según artículo 225 de la ley 5 de 1992
PL 139/12 (Senado)	Por medio de la cual se efectúa la nivelación salarial de los jueces, fiscales y empleados judiciales, y se dictan otras disposiciones.	Gubernamental	Pendiente de ponencia en tercer debate (Comisión tercera de la Cámara)
PL 188/12 (Cámara)	Por medio de la cual se efectúa la nivelación salarial de los jueces, fiscales y empleados judiciales, y se dictan otras disposiciones. (Nivelación salarial de jueces fiscales y empleados judiciales).	Parlamentaria	Retirado por su autor el 6 de junio de 2013
PAL 181/12 (Cámara)	Por el cual se modifica el artículo 90 de la Constitución Política. (Reparación por parte del Estado)	Parlamentaria	Archivado según el artículo 225 de la ley 5 de 1992
PL 147/12 (Cámara)	Por la cual se garantiza el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de tránsito terrestre.	Parlamentaria	Pendiente para discusión en segundo debate (Plenaria de la Cámara)
PL 048/12 (Senado)	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 201/12 (Cámara)	Por el cual se crea el Sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos y la prevención y mitigación de la violencia escolar.	Parlamentaria	Ley 1620 de 2013
PAL 016/12 (Senado)	Por medio del cual se reforma el artículo 267, 276 y 281 de la Constitución Política de Colombia, sobre la elección del Contralor General de la República el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.	Parlamentaria	Archivado según artículo 225 de la ley 5 de 1992
PL 085/12 (Cámara)	Por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones. (Reforma a la Ley 5 de 1992, Reglamentación de las Comisiones de Conciliación)	Parlamentaria	Acumulado con el PL 015/12 Senado
PL 015/12 (Senado)	Por la cual se modifican los artículos 186, 187, 188, 189 y 230 de la Ley 5ª de 1992 sobre comisiones accidentales de mediación, participación ciudadana y se dictan otras disposiciones. (Reforma a la Ley 5 de 1992, Reglamentación de las Comisiones de Conciliación)	Parlamentaria	Pendiente de ponencia para tercer debate (Comisión primera de la Cámara)
PL 086/12 (Cámara)	Por medio de la cual se modifican los artículos concernientes a las Comisiones de Mediación dispuestos en la Sección V del Capítulo VI de la Ley 5ª de 1992. (Reforma a la Ley 5 de 1992, Reglamentación de las	Parlamentaria	Acumulado con el PL 015/12 Senado

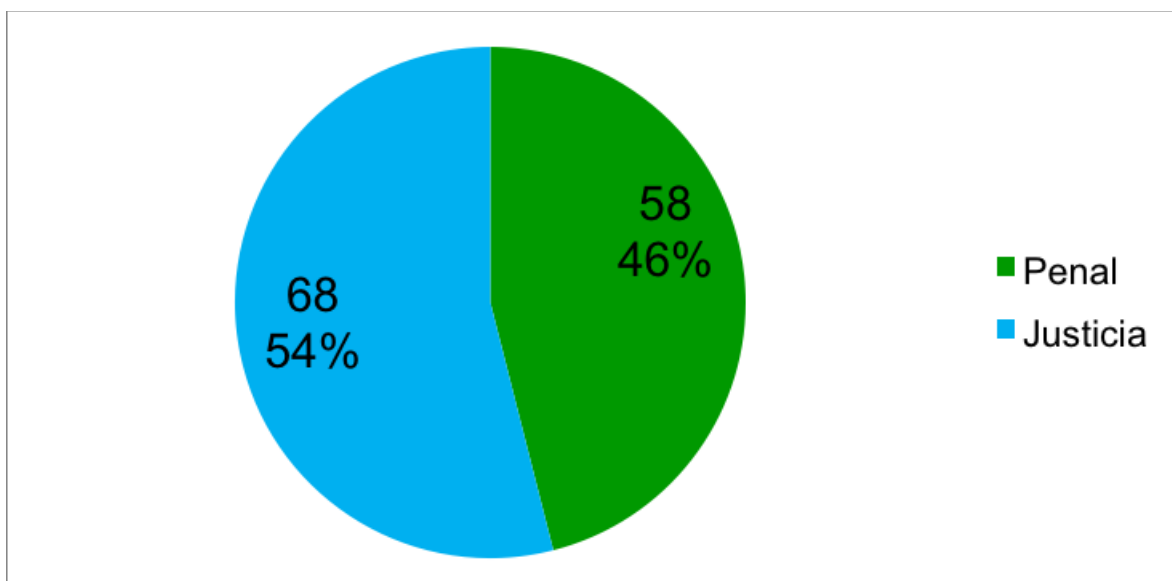
BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

Comisiones de Conciliación)				
PL 199/12 (Cámara)	Por la cual se modifica la Ley 5a de 1992 y se añaden otras disposiciones. (Reforma integral a la Ley 5 de 1992)	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992	
PL 045/12 (Senado)	Por medio de la cual se dictan otras disposiciones para prevenir el enriquecimiento injusto y diversas formas de abuso en los regímenes de separación de bienes y/o liquidación de sociedades conyugales y sucesiones	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992	
PL 239/13(Cámara)	Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con fondos especiales, se crea una tasa para el cobro de las tarjetas profesionales de abogado y se crea el fondo cuenta especial de publicaciones de la rama judicial.	Consejo Superior de la Judicatura	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992	
PL 221/12 (Cámara)	Por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992	
PL 163/12 (Senado)	Por el cual se incorporan cargos del DAS en supresión a la planta de personal de la Contraloría General de la República, se establecen equivalencias de empleo.	Contraloría General de la Nación	Retirado el 19 de marzo de 2013	
PL 246/13 (Cámara)	Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. (Reestructuración de la Defensoría del Pueblo)	Defensoría del Pueblo	Retirado por su autor el 20 de marzo de 2013	
PL 245/13 (Cámara)	Por medio del cual se adiciona un numeral nuevo, que será el 7 al artículo 34 de la Ley 906 del 2004 (Código de Procedimiento Penal).	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992	
PL 221/13 (Senado)	Por la cual se modifica la ley 270 de 1996	Parlamentaria y gubernamental	Archivado según artículo 208 de la ley 5 de 1992	
PL 242/13 (Cámara)	Por la cual se modifican los Artículos 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras medidas	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992	
PL 257/13 Cámara	Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. (Defensoría del Pueblo)	Defensoría del Pueblo	Aprobado informe de conciliación. Pendiente de sanción presidencial.	
PL 270/13 Cámara	Por el cual se modifica el artículo 161 de la Constitución Política de Colombia de 1991.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992	

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

PL 104/11 Cámara (Ley estatutaria)	Por medio de la cual se modifica el numeral 9 del artículo 35 de la ley 270 de 1996	Parlamentaria	Declarado exequible por la Corte Constitucional. Pendiente de sanción presidencial
PAL 255/13 Cámara	Por el cual se modifica el artículo 90 de la Constitución Política.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 228/13 Senado	Proyecto de ley por la cual se amplía la obligatoriedad de la rendición anual de cuentas a todas las ramas y órganos públicos del Estado colombiano.	Parlamentaria	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 225/13 Senado	Por medio de la cual se establecen medidas de observancia a los derechos de propiedad industrial.	Gubernamental	Pendiente para discusión en segundo debate (Plenaria del Senado)
PL 220/13 Senado	Por la cual se modifica la estructura de la Contraloría General de la República, se incorporan cargos del DAS en supresión a su planta de personal, se establecen equivalencias de empleos y se dictan otras disposiciones.	Contraloría General de la Nación	Archivado el 27 de mayo 2013
PL 240/13 Senado	Por el cual se reforman y adicionan algunas disposiciones a la ley 497 de 1999	Gubernamental	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992
PL 298/13 Cámara	Por medio del cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar la competencia desleal derivada de operaciones ilegales de comercio exterior, comercio interno, lavado de activos y evasión fiscal	Gubernamental	Archivado según artículo 190 de la ley 5 de 1992

De las iniciativas que cursaron, el 46% correspondió a proyectos que impactan específicamente el sistema judicial penal, mientras que el 54% tenía incidencia en aspectos transversales o en otras especialidades de la administración de justicia.

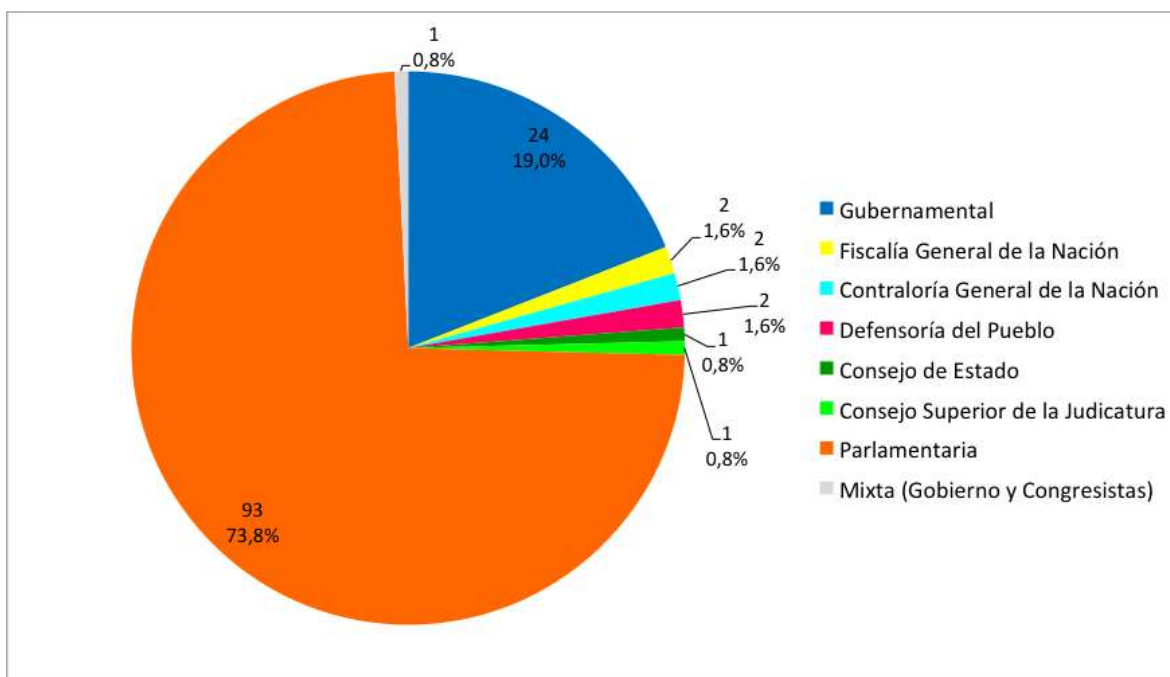


Gráfica 1: Proyectos de ley según la materia.

De los proyectos presentados, 93 fueron de origen parlamentario (el 74%), 24 iniciativas de origen gubernamental (el 19%). La Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo presentaron 2 propuestas cada una. En lo que respecta a la Rama Judicial, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura presentaron un proyecto cada una. Finalmente, 1 proyecto fue presentado conjuntamente entre el Congreso y el Gobierno².

² Se trata del PL 221/2013 que creaba unas plazas de magistrados de descongestión en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA



Gráfica 2: Proyectos de ley según el origen.

Respecto del estado de los proyectos al finalizar la legislatura, de las 126 iniciativas, 64 no harán tránsito a la siguiente legislatura en virtud de lo dispuesto en la ley 5 de 1992, esto es: i) porque se archivó el proyecto de ley en debate – *artículo 157-*, ii) porque el proyecto no fue aprobado en primer debate en la legislatura –*artículo 190-*, iii) porque el proyecto cursó durante dos legislaturas sin ser aprobado –*artículo 190-*; iv) porque el proyecto presentado de ley estatutaria no fue tramitado en una sola legislatura –*artículo 208-* o v) porque la discusión en primera vuelta del proyecto de acto legislativo no fue aprobado en el primer periodo de sesiones ordinarias –*artículo 225-*³.

³ Los artículos citados por los cuales los proyectos de ley no hacen tránsito a la siguiente legislatura expuestos anteriormente no excluyen otras disposiciones sobre la materia. Solo se citan estos porque son los que aplican para los proyectos de ley a los que se hizo seguimiento.

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA



Gráfica 3: Proyectos de ley según su estado al finalizar la legislatura 2012-2013.

En materia penal se aprobaron 16 iniciativas, de las cuales 15 fueron sancionadas y 1 está pendiente de revisión constitucional –por tratarse de la ley estatutaria que regula el acto legislativo 02 de 2012 (Fuero penal Militar)-. Así mismo, 3 proyectos de ley fueron retirados por su autor, 1 archivado durante su trámite, 2 acumulados con otros proyectos y 28 fueron archivados. De acuerdo con lo anterior, solo 8 hacen tránsito a la siguiente legislatura.

Por su parte, en materia de justicia, 9 iniciativas fueron aprobadas: 5 fueron sancionadas como ley, 3 están pendientes de sanción y 1 está pendiente de revisión constitucional por tratarse de la ley estatutaria sobre derecho de petición. 5 proyectos de ley fueron retirados por su autor, 6 archivados durante su trámite y 6 acumulados con otros proyectos. Así las cosas, solo 6 iniciativas hacen tránsito a la siguiente legislatura 2013-2014.

Teniendo en cuenta las cifras presentadas, se puede ver que la tendencia de esta legislatura es contraria a la anterior – legislatura 2011-2012- en el sentido de que se archivó un alto número de proyectos de ley por su falta de trámite. Así mismo, disminuyó el número de iniciativas que continúan su trámite en la siguiente legislatura (25 en la legislatura anterior y 14 en la actual).

Estas diferencias se explican por la prioridad y las largas discusiones que dio el Congreso a proyectos de ley que fueron radicados con mensaje de urgencia por el gobierno como el acto legislativo y la ley estatutaria de fuero penal militar, marco jurídico para la paz, Código Penitenciario y Carcelario, la reforma a la salud, entre otros, lo cual deja varios temas pendientes en la agenda legislativa.

2. Principales proyectos aprobados, archivados y que continúan su trámite en la próxima legislatura

2.1 Principales Proyectos aprobados

Los principales proyectos que culminaron con éxito su trámite en el Congreso fueron:

Facultades extraordinarias para la reestructuración de la Fiscalía

Proyecto: PL 193/12 (Cámara)

Autor: Ministra de Justicia, Ruth Stella Correa.

Fecha de radicación: 24 de octubre de 2012

Estado: Ley 1654 de 2013

Resumen del proyecto

A través de este proyecto se otorgan facultades extraordinarias al Presidente para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y para expedir su régimen de carrera. Los fundamentos de esta iniciativa radican en la necesidad de ajustar la entidad para asumir los retos de la justicia transicional- particularmente los que derivarían del marco jurídico para la paz-, de adaptar la institución para luchar contra las nuevas formas y dinámicas de la criminalidad que se han producido en los últimos años⁴ y las que podrían derivar del postconflicto; y

⁴ A manera de ejemplo, la exposición de motivos señala que “Los grandes carteles de la droga desaparecieron, pero en su lugar quedaron pequeñas estructuras mafiosas, ante lo cual se vive un

para fortalecer su papel en la persecución del crimen y en la percepción de seguridad de los ciudadanos.

Dentro del diagnóstico que se presenta de la organización actual de la entidad, y sobre el cual se edifica la necesidad de la reforma, se señala la insuficiencia de recursos físicos y talento humano para atender la demanda de justicia, la falta de adaptación de la entidad a los cambios legislativos ocurridos en los últimos años (Sistema Acusatorio, Ley de Justicia y Paz, Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes), la inconveniencia de los modelos de investigación vigentes⁵ y la inadecuada gerencia de las seccionales.

Las facultades aprobadas en la Ley 1654 de 2013 comprenden: i) La modificación de la estructura orgánica y funcional de la FGN; ii) La modificación de la planta de personal, en la cual se contempla la posibilidad de suprimir y de crear nuevos cargos y cambiar la denominación y clasificación de los mismos; iii) La expedición del régimen de carrera; y iv) la creación de una institución universitaria (Establecimiento Público adscrito a la Fiscalía) para prestar el servicio de educación superior en la investigación penal y criminalística.

Comentarios de la CEJ

Para la CEJ la modernización de la FGN es una de las reformas más importantes de la administración justicia que estaba en mora de realizarse. Así, aunque un análisis de los ajustes sólo podrá hacerse cuando se conozcan los Decretos Ley que desarrollen esta reforma, desde ya puede evaluarse como positiva la posibilidad de que a través de ella se logre ampliar la planta de fiscales, insuficiente para la demanda de justicia en contextos de paz y la que está asociada al conflicto armado. Aunado a esto, la relevancia que pretende dársele a la formación en asuntos penales y criminalísticos a través de la creación de una Institución Universitaria es una apuesta conveniente, que podría tener efectos significativos en la contundencia de la actuación de la Fiscalía y en la celeridad de los procesos penales.

proceso de descentralización y atomización de la criminalidad, retos a los cuales la Fiscalía General debe responder”.

⁵ Entre otros defectos se señala la falta de criterios objetivos y transparentes para la priorización de las noticias criminales y la atomización de las noticias criminales que corresponden a un mismo hecho en los diferentes despachos fiscales

En lo que respecta a los cambios que deberían adoptarse en la modificación del Estatuto Orgánico (actualmente contenido en la Ley 938 de 2004), la CEJ considera conveniente la escisión de la Vicefiscalía, dada la gran carga de funciones que actualmente se acumulan en este despacho, la creación de una oficina encargada de apoyar al Fiscal General en aspectos relacionados con la política criminal, el fortalecimiento de las seccionales y de las unidades delegadas ante la Corte Suprema de Justicia⁶; y la creación de un comité de gerencia que sirva para la coordinación de las diferentes dependencias de la entidad. Así mismo, se podría consagrar en la ley una Comisión Interinstitucional de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio⁷, presidida por el Fiscal General, que refuerce la vocación de permanencia y el liderazgo de la entidad en el funcionamiento de una instancia de colaboración armónica, necesaria para ayudar a superar los problemas que enfrenta la reforma procesal penal.

Con todo, la CEJ considera que la gran reestructuración no se agota con las reformas normativas que deriven del uso de las facultades extraordinarias, sino que demanda principalmente de ajustes a los modelos de gestión vigentes. Sobre este particular, se estiman conveniente medidas como: (i) el fortalecimiento de las dependencias que tienen a su cargo la recepción de denuncias -y buscar que en ellas se puedan realizar inmediatamente los actos urgentes de investigación-. ii) La réplica de las unidades de intervención temprana de denuncias⁸ que funcionan en algunas ciudades. iii) La celebración de convenios con universidades para que realicen la conciliación preprocesal. iv) La identificación y divulgación de la “doctrina fiscal”⁹; y v) El diseño y prueba piloto de un nuevo modelo de despacho fiscal. Este debería apuntar a una mayor desconcentración territorial que facilite la articulación con la Policía Nacional y a la conformación de grupos de trabajo de investigadores y fiscales, liderado por un fiscal jefe.

⁶ Debe tenerse en cuenta que el Acto Legislativo 06 de 2011 habilitó la posibilidad de que los procesos contra aforados constitucionales a cargo del Fiscal General puedan ser delegados al Vicefiscal y a los fiscales delegados ante la Corte. Por cuenta de esta reforma, en 2012 fueron repartidos más de 1.500 procesos en estos despachos, lo que significa un aumento sustancial en la carga de trabajo, que no vino acompañada de la ampliación de la planta de fiscales, que suman 11 en la entidad, según establece la Ley 938 de 2004.

⁷ Actualmente existe una Comisión de estas características, consagrada en el Decreto 261 de 2010. La Presidencia de esta instancia es rotativa.

⁸ Son las dependencias a las que se les ha encomendado la función de archivar las denuncias por hechos que no revisten las características de un delito, o sobre las que no hay posibilidad fáctica de realizar actos de investigación.

⁹ Entendemos por la doctrina fiscal los lineamientos de la entidad en lo que respecta al cumplimiento de sus funciones misionales. Identificando y divulgando estos lineamientos se lograría facilitar la labor de los funcionarios y garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos.

Finalmente, debe mencionarse el impacto que la reestructuración de la Fiscalía podría tener sobre las otras entidades que operan el sistema acusatorio, que verían incrementada su carga de trabajo por cuenta de una mayor eficacia del ente acusador. En esta medida, será necesario ajustar oportunamente la planta de jueces y defensores, antes de que se generen asimetrías institucionales que generen un efecto negativo en la justicia penal vista integralmente. En este ajuste cobra relevancia la reestructuración general de la Defensoría del Pueblo, para la cual también se aprobaron facultades extraordinarias en la legislatura que acaba de terminar.

Fuero Penal Militar

Proyectos: 1) PAL 192/12; 2) PLE 211/13

Fecha de radicación: 1) 16 de marzo de 2012. 2) 19 de marzo de 2013.

Autores: 1) Ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón Bueno y Ministro de Justicia y del Derecho (e), Pablo Felipe Robledo. 2) Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón y Ministro de Justicia, Ruth Stella Correa, Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón y Ministro de Justicia, Ruth Stella Correa, Roy Barreras, Efraín José Cepeda, Libardo Antonio Taborda, Alfonso Prada Gil, Jaime Buenahora Febres, Jorge Aurelio Iragorri, Juan Manuel Galán, Hernán Francisco Andrade, Antonio del Cristo Guerra, Juan Francisco Lozano.

Estado: 1) Acto Legislativo 02 de 2012 2) PLE 211/13 pendiente de revisión en la Corte Constitucional.

Resumen del proyecto

Con el propósito de trazar reglas que permitieran diferenciar con claridad entre las conductas que deben ser conocidas por la jurisdicción ordinaria y aquellas cuya investigación y juzgamiento deben quedar a cargo de los jueces penales militares, el Gobierno presentó a inicios de la legislatura el Proyecto de Acto Legislativo 192 de 2012, que se convirtió en el Acto Legislativo 02 de 2012 del 27 de diciembre del mismo año.

Como ejes centrales del proyecto de acto legislativo presentado se encontraban: i) La armonización del derecho interno con el Derecho Internacional Humanitario (DIH). ii) La creación de un **Tribunal de Garantías** compuesto por miembros retirados de la fuerza pública y civiles, encargado de resolver los conflictos entre la jurisdicción militar y la ordinaria, y de realizar, de manera preferente, el control de

garantías en los procesos y el control material de la acusación. iii) La creación de una **Comisión Técnica de Coordinación**, conformada por representantes de la justicia ordinaria y penal militar para conceptuar, en los casos de duda, sobre la jurisdicción competente para conocer de los hechos. iv) La conformación del **Fondo de Defensa Técnica** destinado a financiar la defensa de los miembros de la Fuerza Pública en cualquiera de las dos jurisdicciones; v) La consagración de un régimen de carrera para la justicia penal militar, independiente de la línea de mando; y vi) La competencia exclusiva de la justicia penal militar para juzgar las infracciones al DIH cometidas por la Fuerza Pública, salvo cuando se trate de crímenes de lesa humanidad, genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. Como medida transitoria se establece el plazo de un año para que la Fiscalía identifique y traslade los casos que tiene bajo su conocimiento y que -conforme a las nuevas reglas de competencia- deben ser asumidos por la Justicia Penal Militar. Esta obligación fue desarrollada por la Directiva 01 de 2013 de la Fiscalía “Por medio de la cual se adoptan los fundamentos jurídicos para la aplicación del Acto Legislativo 02 de 2012 (reforma a la justicia penal militar) dentro de la Fiscalía General de la Nación”.

De acuerdo con la reforma, este Acto Legislativo sería regulado por una Ley Estatutaria, proyecto que fue radicado en el Congreso con mensaje de urgencia por parte del Gobierno en marzo del 2013 y aprobado en menos de 2 meses desde que se realizó su primer debate en el legislativo.

Comentarios de la CEJ

A pesar de las voces en contra que signaron el trámite de estas reformas, el Acto Legislativo y la Ley Estatutaria fueron aprobados en el Congreso. Uno de los puntos que generó mayor debate entre los congresistas¹⁰, la sociedad civil y las organizaciones internacionales¹¹ fue el relacionado con el alcance de la competencia de la Justicia Penal Militar¹², la cual estimaron que debía mantener

¹⁰ Tres de los congresistas que manifestaron en múltiples oportunidades sus objeciones a la reforma fueron Ángela María Robledo, Iván Cepeda y Germán Navas Talero.

¹¹ Human Rights Watch, la Comisión Colombiana de Juristas y Dejusticia se cuentan entre las ONG que manifestaron objeciones a las reformas. También lo hizo la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.

¹² Por esta razón, la redacción del artículo de la iniciativa referente a este aspecto tuvo varias mutaciones desde la radicación del proyecto hasta su aprobación en la primera vuelta. La propuesta inicial disponía que la justicia penal militar conocería de todas las infracciones al DIH y

su carácter excepcional. Adicionalmente, se consideró que con la reforma se podría abrir la puerta para la impunidad, y para que los mal llamados *falsos positivos* terminaran siendo excluidos de la competencia de la justicia ordinaria, efecto que los promotores de las iniciativas legislativas negaron con vehemencia¹³.

Una de las razones de esta preocupación radica en la alusión que hace la reforma constitucional al delito de “ejecución extrajudicial”, que sólo vino a ser tipificado en la propuesta de Ley Estatutaria¹⁴ pues el código vigente sólo hace referencia al homicidio en persona protegida y al homicidio agravado. Esto eventualmente podría conducir a que los militares actualmente procesados aleguen que no puede serles imputado el nuevo delito de ejecuciones extrajudiciales, por no existir al momento de la comisión de los hechos, lo que implicaría que se aplicara la competencia general de la justicia penal militar. Otro punto crítico sería demostrar que la persona fallecida se encontraba en indefensión o fue sometida a engaño, pues seguramente existirán soportes de las operaciones que conduzcan a presumir lo contrario.

Otra de las mayores polémicas giró alrededor de la definición de “Blanco Legítimo”, debido a que se consideró que contenía un nivel de imprecisión que podía conducir a que los militares combatientes determinaran a su discreción los grupos que cumplen con las características de blanco legítimo y contra quiénes se puede hacer uso de la fuerza en su contra.

serían excluidos únicamente los delitos de lesa humanidad, genocidio y desaparición forzada. Sin embargo, el texto aprobado terminó adicionando los delitos de tortura, ejecución extrajudicial, desplazamiento forzado, violencia sexual, y reclutamiento o uso de menores.

¹³ Ver por ejemplo las afirmaciones del Ministro de Defensa en entrevista para El Tiempo: <http://m.eltiempo.com/justicia/ministro-de-defensa-explica-la-reforma-del-fuero-militar/10919069>

¹⁴ Esta iniciativa adiciona al Código Penal el Artículo 104 B, en el que se dispone: “El agente del Estado que en ejercicio de sus funciones matare a una persona fuera de combate incurrirá en prisión de treinta y tres (33) a cincuenta (50) años, multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666,66) a siete mil quinientos (7.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de doscientos cuarenta (240) a trescientos sesenta (360) meses.

Se entenderá que está fuera de combate, siempre que se abstenga de todo acto hostil y no trate de evadirse, toda persona que:

- a) Esté en poder del agente del Estado;
- b) Esté inconsciente, ha naufragado o esté herida o enferma, y no pueda por ello defenderse;
- c) Se haya rendido y dejado las armas.

Incurrirá en la misma pena el agente del Estado que con ocasión del ejercicio de sus funciones matare a una persona civil puesta previamente con dicha finalidad en estado de indefensión, o bajo engaño”.

También algunos críticos consideraron que no tenía sentido que, paralelo a los diálogos de paz en la Habana que buscan el cese del conflicto, se discutieran en el Congreso una reforma a la Justicia Penal Militar ajustada a tiempos de guerra.

Adicional a estas preocupaciones, que son compartidas por la CEJ, se considera que bajo el nuevo esquema no serán pocas las trabas en el procesamiento de los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública. Esto no sólo por cuenta de las remisiones que tendrá que realizar la Fiscalía sobre los casos que actualmente cursan en la entidad y por los eventuales conflictos que se presenten entre las jurisdicciones, sino también por la aparición de nuevas instancias y trámites que podrían afectar la celeridad en la investigación y juzgamiento: i) el concepto de la Comisión Técnica de Coordinación; y ii) el **control material** de la acusación por parte del Tribunal de Garantías. Este tipo de control que no se encuentra previsto en el sistema acusatorio¹⁵ fue desarrollado por el Proyecto de

¹⁵ En el sistema penal acusatorio regulado por la ley 906 de 2004 **el control de la acusación que realiza el juez de conocimiento es meramente formal**. Sobre este particular la Corte Suprema de Justicia señaló que: “El examen de lo contemplado en el Libro III, Título I de la Ley 906 de 2004, permite advertir que ese control debido adelantar por el Juez de Conocimiento en Colombia (en otras latitudes, donde la verificación es formal y material, se adscribe al juez de garantías, precisamente porque se entiende que no será éste, sea que se acepte o no la acusación, quien adelantará eventualmente el juicio), opera apenas formal –de esta manera sucede en Chile, para citar apenas un ejemplo cercano- sin que se verifiquen aspectos tales como la contundencia de las pruebas, su legalidad o las posibilidades de que se pueda obtener condena. En este sentido, el artículo 339 de la Ley 906 de 2004, acerca del trámite de la audiencia de formulación de acusación, estatuye:

“Abierta por el juez la audiencia, ordenará el traslado del escrito de acusación a las demás partes; concederá la palabra a la Fiscalía, Ministerio Público y defensa para que expresen oralmente las causales de incompetencia, recusaciones, nulidades, si las hubiere, y las observaciones sobre el escrito de acusación, si no reúne los requisitos establecidos en el artículo 337, para que el Fiscal lo aclare, adicione o corrija de inmediato.

Resuelto lo anterior concederá la palabra al Fiscal para que formule la correspondiente acusación. El juez deberá presidir toda la audiencia y se requerirá para su validez la presencia del Fiscal, del abogado defensor y del acusado privado de la libertad, a menos que no desee hacerlo o sea renuente a su traslado.

También podrán concurrir el acusado no privado de la libertad y los demás intervinientes sin que su ausencia afecte la validez.”

Sobra anotar que los requisitos consagrados en el artículo 337, al que alude la norma citada, son enteramente formales, evidenciándose inconcuso que de ninguna forma el Juez de Conocimiento puede adelantar la tarea de controvertir los cargos en su esencia, ni mucho menos, verificar el contenido, legalidad o alcance de los elementos materiales probatorios, evidencia física o informes allegados por la Fiscalía, entre otras razones, porque el anexo que se pide al funcionario encargado de la investigación no representa allegar efectivamente esos medios suasorios, sino relacionarlos e identificarlos, dado que, a renglón seguido, la defensa o los demás intervinientes podrán pedir al juez que ordene dejar conocer específicamente uno o varios de los elementos referenciados”. Corte Suprema de

Ley Estatutaria. Aunque sobre este control no se prevén recursos ordinarios, la misma Ley establece la posibilidad de utilizar la acción de tutela, la cual debe ser resuelta en primera instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Con todo, será el tiempo el que indique cuáles fueron los efectos de estas reformas, tanto en la seguridad jurídica de los militares a la que apuntaba el proyecto, como en la efectividad y calidad de la justicia que a ellos se imparte. A estos fines muy seguramente contribuirá la independencia de la línea de mando que tendrán los miembros de la jurisdicción y la mirada de la comunidad internacional, que no quitará sus ojos de la puesta en marcha de las nuevas reglas de juego para el procesamiento penal de los miembros de la fuerza pública.

Lesiones causadas con ácido

<p>Proyecto: PL 091/2011 (Cámara) Autor: Oscar de Jesús Marín Fecha de radicación: 20 de Septiembre de 2011 Estado: Ley 1639 de 2013</p>
--

Resumen del proyecto

El objetivo de esta iniciativa es fortalecer la atención, protección y sanción de las lesiones causadas con ácido o sustancias similares capaces de causar daños en el tejido humano. Esta fue presentada en el marco de diversas agresiones de este tipo, causadas especialmente a las mujeres, que fueron ampliamente divulgadas por los medios de comunicación.

Dentro de las medidas incorporadas en el proyecto se cuentan: i) El establecimiento de una pena entre 72 y 126 meses para el delito de lesiones causadas por ácido. ii) La creación de un registro de control para la venta al por menor de ácidos y similares, en el cual se deben especificar las personas que intervinieron en la elaboración y comercialización, así como los consumidores de estas sustancias. iii) La cancelación de la licencia o cierre de los establecimientos

Justicia, Sentencia del 13 de diciembre de 2010. Radicado 34370. M.P.: Sigifredo Espinosa Pérez y Alfredo Gómez Quintero.

que hayan vendido la sustancia utilizada en la comisión del hecho punible, violando la regulación existente para la venta. iv) La creación de una ruta para las víctimas, mediante la cual se les oriente respecto de sus derechos, medios judiciales, administrativos y de atención en salud. v) La obligación de garantizar a las víctimas los mecanismos para continuar con su ocupación laboral; y vi) La gratuidad de los servicios médicos y psicológicos necesarios para las personas afectadas por estas conductas.

Comentarios de la CEJ

Para la CEJ el ajuste de las penas por este delito constituye una medida proporcional respecto del daño emocional, de la vida en relación y de la integridad de las víctimas de estas crueles conductas. Esto debido a que en algunos casos, con base en la evidencia disponible o en las mismas circunstancias de los hechos, se estaba imputando únicamente por el delito de lesiones personales con deformidad, cuya pena oscila entre los 32 y 126 meses de prisión. Ello no solo podía derivar en una condena desproporcionada, sino que impedía la imposición de una medida de aseguramiento, aún cuando esta se considerara necesaria para proteger a la víctima y a la comunidad¹⁶. Así, y aún cuando esto sería corregible a través de estrategias jurídicas y de investigación que permitieran una sanción más severa¹⁷, blindar en la normatividad la posibilidad de que estos delitos reciban condenas irrisorias resulta una medida adecuada.

Con todo, y como ocurre siempre con las reformas que aumentan penas, **el ajuste normativo se quedaría sólo en una medida simbólica para transmitir seguridad en la ciudadanía, si ella no se acompaña de mejores estrategias de investigación que conduzcan a la captura y judicialización de los autores.** Adicionalmente, existe el reto de poner en marcha las medidas de protección y atención a las víctimas; garantías que por más de que existan de forma general en el ordenamiento jurídico¹⁸, han tenido poca efectividad y cobertura, tal como lo pudo constatar la CEJ en un reciente estudio sobre violencia sexual¹⁹.

¹⁶ Ver por ejemplo: <http://m.eltiempo.com/colombia/bogota/ataque-con-cido-sulfurico-a-las-mujeres/10141228>

¹⁷ En este caso, según informan los medios, se imputaron tortura, lesiones personales y tentativa de homicidio: <http://www.elspectador.com/noticias/judicial/articulo-417915-carcel-hombre-torturo-y-desfiguro-acido-su-mujer>

¹⁸ Por ejemplo, la Ley 906 de 2004 establece como uno de los derechos de las víctimas el de “recibir asistencia integral para su recuperación en los términos que señale la ley”. Por su parte, la

□ Reglas de entrevista a Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) víctimas de delitos sexuales. (PL 01/2011 Senado)

Proyecto: PL 01/2011 (Senado)

Autor: Juan Lozano

Fecha de radicación: 20 de julio de 2011

Estado: Ley 1652 de 2013

Resumen del proyecto

Este proyecto fue presentado con el objetivo de reducir la revictimización a la que se ven enfrentados los NNA víctimas de delitos sexuales, para lo cual se adoptaron las siguientes medidas: i) La realización de la entrevista forense por una sola vez. Se admite excepcionalmente su repetición. ii) El deber, a cargo de la Fiscalía General de la Nación de capacitar en entrevista forense a los funcionarios de policía judicial que se encarguen de la realización de esta actuación. iii) La admisibilidad de la entrevista como prueba de referencia, cuando se trate de delitos sexuales cometidos contra NNA.

Comentarios de la CEJ

La descripción de la problemática en la que se fundamentó esta iniciativa corresponde a una realidad que enfrentan los NNA víctimas de delitos sexuales, que se ven obligados a repetir ante diversas autoridades –en el marco de las entrevistas forenses y psicológicas- los hechos del caso. Estas entrevistas pueden ocurrir en períodos de meses –e inclusive años- y concluyen con la citación a la audiencia del juicio oral para rendir testimonio, momento para el cual la víctima – o su representante- pudieron ser coaccionados para retractarse de los hechos de su denuncia; o simplemente decidir no comparecer por el efecto traumático que puede significar ser cuestionados nuevamente respecto de lo acontecido.

Ley 1257 de 2008, consagra que las mujeres víctimas de violencia tienen derecho a “Recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de la calidad” ; y a “Recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad.”

¹⁹ http://cej.org.co/index.php/documentos-y-consultas/documentosdeinteres/doc_details/870-fortalecimiento-de-la-persecucion-de-delitos-sexuales-contra-mujeres

Para remediar esta situación, son útiles las medidas legislativas que buscan minimizar el número de narraciones que deben surtirse ante las autoridades. No obstante, el proyecto aprobado adolece de algunos errores y retos de implementación. Respecto de lo primero, para la CEJ resulta inadecuado que se haya establecido que la entrevista forense a NNA debe ser realizada, de forma principal, por el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, excluyendo a la Policía Nacional, que también cumple funciones permanentes de policía judicial y que, además, cuenta con un mayor número de funcionarios a nivel nacional. Así mismo, no se considera adecuado que se haya consagrado que la entrevista constituye en Elemento Material Probatorio (EMP), pues en esta definición encuadran los cuerpos físicos que se pueden recolectar, embalar y, en general, someterse al procedimiento de cadena de custodia (Ejm. Huellas, armas, documentos, mensajes de datos, etc.). En esta medida, resultaba más adecuado que se le diera el carácter de EMP a los documentos, videos o audios en los que se registrara la actuación.

En cuanto a los retos de implementación, el primero consistirá en cumplir con la obligación de capacitar al personal en entrevista forense en el término de un año, tarea que si bien se encuentra avanzada en algunas ciudades del país –en parte gracias al apoyo de la cooperación internacional- aún no ha llegado a todos los municipios. Además, para que el esfuerzo de capacitación no se pierda, será necesario procurar la permanencia de los investigadores en las unidades encargadas de la investigación de estas conductas.

Por otra parte, la posibilidad de que la entrevista sea tenida en cuenta como prueba en el juicio oral hace que cobre relevancia que ella pueda ser registrada en audio y video, pues es la forma en la que se pueden conocer directamente las respuestas, el lenguaje no verbal y las circunstancias en las que se realizó la actuación. Así, si bien sigue autorizado el registro por escrito, se debe apuntar porque este sólo sea usado en casos muy excepcionales, pues ante la falta de comparecencia del menor de edad en el juicio, se podría terminar afectando el derecho de defensa. Para cumplir con este cometido será necesario ampliar la oferta de cámaras Gesell (actualmente deficitaria) o la de medios técnicos menos costosos que permitan la grabación (celulares inteligentes o videocámaras, por ejemplo).

Regulación del derecho de petición

Proyecto: PL 031/2012 (Senado)

Autor: Presidente del Consejo de Estado, Gustavo Gómez Aranguren

Fecha de radicación: 25 de julio de 2013

Estado: Aprobado informe de conciliación de los textos de las Plenarias de Cámara y Senado. Pendiente de control previo por la Corte Constitucional

Resumen del proyecto

Dentro de la renovación procesal de la jurisdicción contencioso administrativa, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) estableció un nuevo régimen para el trámite del derecho fundamental de petición, con disposiciones que buscaban hacer más eficiente su trámite e introducir las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como herramienta para agilizar la actuación administrativa. Sin embargo, estas disposiciones fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-818/11²⁰ con el argumento de que, por tratarse de la regulación de derecho fundamental, se debieron haber seguido las normas que regulan el trámite de las leyes estatutarias²¹, esto es, la aprobación en una sola legislatura y la votación de la mayoría absoluta durante los debates.

La Corte difirió los efectos de esta decisión hasta el 31 de diciembre de 2014, con el fin de que el Congreso expidiera la ley estatutaria que regulara la materia, tarea que se intentó sin éxito en la legislatura 2011-2012, pues se vencieron los términos para su aprobación. Así las cosas, al inicio de la legislatura 2012-2013 se radicaron cuatro proyectos de ley estatutaria para regular el derecho de petición²².

El proyecto que fue aprobado acoge como base el texto original de la Ley 1437 en el que se regulaban aspectos como: i) La procedencia del derecho de petición frente a particulares, cuando sea necesario para la garantía de derechos

²⁰ M.P.: Jorge Ignacio Pretelt

²¹ “En consecuencia, y de conformidad con los criterios desarrollados por la jurisprudencia, deberán tramitarse a través de una ley estatutaria: (i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos”. Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2011. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt.

²² Proyectos de ley Estatutaria 031/12 Senado, 065/12 Senado, 227/12 Cámara (acumulados con el proyecto 031) y 95/12 Cámara. Este último no fue tramitado, por lo que resultó archivado al cierre de la legislatura

fundamentales. ii) La presentación y trámite del derecho de petición por vía de medios electrónicos, iii) La autorización a las autoridades para expedir medios impresos estandarizados para que los ciudadanos puedan presentar derechos de petición *a formato*, iv) las sanciones a los funcionarios públicos por la no contestación oportuna de derechos de petición, previendo la constitución de falta gravísima por dicha conducta, v) el desistimiento tácito del derecho de petición por no allegar oportunamente los documentos adicionales solicitados por la autoridad, en caso de que esta encuentre la solicitud incompleta, vi) los casos en los que se podría limitar el suministro de información solicitada, con la correlativa introducción del recurso de insistencia que podrá ejercer el peticionario en caso de que la autoridad decida no entregarle la información solicitada –el cual sería resuelto por la jurisdicción contencioso administrativa–, vii) la atención prioritaria de peticiones relacionadas con el reconocimiento de derechos fundamentales al peticionario, para así evitar la ocurrencia de perjuicios irremediables, y viii) la aplicabilidad de las disposiciones sobre derecho de petición frente a autoridades públicas, para determinadas entidades como Cajas de Compensación Familiar, Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral y entidades del sector financiero y bursátil. También se destaca la disposición sobre *acumulación de peticiones*, en virtud de la cual, cuando ante una misma autoridad se formulen 10 peticiones similares, esta podrá resolverlas mediante un único acto administrativo, publicado en su página web.

Adicionalmente, durante su trámite se introdujeron nuevas disposiciones, como el trámite preferente de derechos de petición de información cuando estos fueran ejercidos por periodistas para el ejercicio de labores inherentes a su profesión, la consagración del deber que tienen las entidades privadas de recibir y radicar las peticiones que ante ellas sean interpuestas, so pena de incurrir en sanciones o multas. También se agregó que frente a las autoridades judiciales, administrativas y también legislativas que ejerzan peticiones de información frente a autoridades públicas, no se les podría negar el suministro de la misma invocando la reserva de documentos, siempre y cuando la solicitud se formule para lograr el adecuado ejercicio de sus funciones constitucionales y legales²³. Adicionalmente, se introdujeron nuevas causales para la procedencia de la negación a entregar información al solicitante, en virtud de su carácter reservado. Por último, agregó

²³ Originalmente, la ley 1437 contenía una disposición análoga, pero solo cobijaba a las solicitudes formuladas por autoridades judiciales y administrativas, más no legislativas. En este sentido, el proyecto mantuvo dicho mandato, agregando también a la Rama Legislativa como beneficiaria de dicha disposición.

que en caso de que el funcionario que recibe la petición considere que no tiene competencia para surtir su trámite, pero tampoco encuentra entidad alguna con la facultad de dar respuesta, le notificará tal hallazgo al ciudadano, sin remitir la solicitud a ninguna otra autoridad.

Por tratarse de una Ley Estatutaria, al proyecto le resta la revisión previa de la Corte Constitucional antes de su sanción.

Comentarios de la CEJ

Para la CEJ, en general, este proyecto de ley complementa acertadamente algunos detalles no previstos bajo el texto original de la ley 1437 de 2011, tales como: la precisión sobre la reserva de información relacionada con datos financieros, la procedencia y términos para interponer el recurso de insistencia; y la prohibición expresa de que entidades privadas se nieguen a recibir derechos de petición, contemplando una eventual sanción en su contra.

Sin embargo, dos aspectos de esta iniciativa podrían ser lesivos para la mayoría de los ciudadanos y adolecer de vicios de inconstitucionalidad: en primer lugar, **el establecimiento del trámite de manera preferente del derecho de petición, cuando éste fuere formulado por un periodista**. Si bien en principio esta disposición podría obedecer al interés general de la labor informativa que ejercen estos profesionales frente a la sociedad; a su vez podría constituir un beneficio desproporcionado a su favor, en desmedro de los demás sectores de la sociedad, en especial si las peticiones -por su número o por su complejidad de respuesta- generan una carga que afecte la atención de otras solicitudes de la ciudadanía. Adicionalmente, al establecerse también un “trámite prioritario” para derechos de petición que versen sobre derechos fundamentales, si bien se emplean conceptos diferentes en ambos casos –*preferente* para el caso de solicitudes de periodistas y *prioritario* para el caso de derechos fundamentales–, no existe plena claridad sobre cuál de los dos tiene prevalencia, verbigracia, en caso de que se formulen dos solicitudes bajo cada uno de estos supuestos, simultáneamente.

En segundo lugar, la norma permite –como ocurre actualmente– a la entidad receptora del derecho de petición negar su trámite en caso de que el funcionario receptor de la solicitud considere que no es competente para su conocimiento, remitiéndolo a la autoridad que considere pertinente. Sin embargo, se agregó una nueva disposición según la cual el funcionario informará al administrado que no

existe ninguna autoridad facultada para darle trámite a la solicitud. Si bien esta medida propende por el uso racional de recursos en la administración pública y la preservación de los límites del derecho de petición²⁴, se corre el riesgo de que no se presente una decisión de fondo a las solicitudes que eventualmente sí tendrían una entidad competente para resolverlas.

Por las razones anteriores, las dos medidas anotadas podrían encontrar vicios de constitucionalidad que conduzcan a su inexecutable o a su exequibilidad condicionada.

Un factor adicional que se debe tener en cuenta es el proyecto de ley estatutaria sobre acceso a la información pública, que recientemente fue declarado en su mayoría ajustado a la Constitución en el examen previo realizado por la Corte. Este texto contiene diversas previsiones que pueden incidir sobre el trámite y las respuestas de los derechos de petición, incluso de manera contradictoria con el Proyecto 31/12 Senado, así como disposiciones que podrían generar problemas interpretativos. Entre ellas se cuentan:

- 1) Los recursos que proceden frente a la decisión negativa de una autoridad ante una solicitud de información, consagrándose la reposición en la ley sobre acceso a la información, mientras que en el proyecto sobre derecho de petición se prohíbe la procedencia de cualquier recurso, salvo el denominado “recurso de insistencia”.
- 2) La revisión judicial de la decisión de la autoridad de no suministrar la información al considerarla reservada, procede automáticamente tras su confirmación al resolver el recurso de reposición, bajo la ley de acceso a la información (o por remisión de copia de la decisión por parte del administrado, si la autoridad no la efectuó dentro del término de 3 días); mientras que en el proyecto sobre derecho de petición dicha actuación únicamente se surte en caso de que el administrado interponga el recurso de insistencia.

²⁴ Esta disposición adicional fue introducida durante el trámite del primer debate del proyecto de ley, mediante proposición aditiva número 37, firmada por el Senador Jesús Ignacio García. Cfr. “Acta de Comisión 22 del 6 de noviembre de 2012”, *Gaceta del Congreso 867 del 3 de diciembre de 2012*. En la intervención que hizo el Senador Luis Fernando Velasco, se sugirió que la finalidad de la disposición sería prevenir que derechos de petición que versan sobre asuntos que van más allá del margen de acción de los funcionarios públicos, sean tramitados en su integridad.

3) Mientras que en la ley de acceso a la información se establece la carga sobre la autoridad que niega la solicitud, de aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial, en el proyecto sobre derecho de petición simplemente se exige que dicha determinación sea motivada, indicando en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes.

4) Las causales de reserva de la información previstas por ambos regímenes difieren, existiendo un catálogo más general en la ley de acceso a la información, mientras que en la de derecho de petición resultan más específicas. Sin embargo, el problema radica, tanto en el hecho de que se trata de causales distintas planteadas bajo lógicas diferentes (una de carácter abstracto y otra enunciativa de situaciones concretas), a la vez que en el proyecto de ley sobre derecho de petición se desaprovechó la oportunidad de consolidar un único catálogo de causales de reserva de la información, incorporando incluso aquellas previstas dentro del proyecto de ley sobre acceso a la información pública que se había aprobado previamente. Desde el punto de vista del ciudadano, la falta de este ejercicio de compilación y racionalización normativa, lo lleva a la obligación de consultar los textos de diversas normas a la hora de evaluar si la información que pretende solicitar puede o no tener el carácter de reservada, perpetuando la asimetría de la relación entre la autoridad y el administrado²⁵.

A manera de conclusión, para la CEJ la aprobación de esta iniciativa era un paso necesario y prioritario, a fin de suplir el eventual vacío normativo que quedaría una vez se cumpliera el término previsto por la Corte Constitucional para que su decisión de inexecutableidad comenzara a surtir efecto. Sin embargo, el proyecto aprobado adolece de algunos problemas a partir de los contenidos que le fueron introducidos durante su trámite, así como por la falta de una política normativa integrada y coherente, que ha llevado (como en otra considerable cantidad de temas) a que se expida legislación sobre una misma materia, casi de manera simultánea, pero con contenidos contradictorios o incoherentes entre sí.

²⁵ Se comparte, en este sentido, la apreciación de Vivian Newman al analizar las discrepancias de los textos de la ley de acceso a la información pública y de la ley sobre el derecho fundamental de petición. Al respecto, ver Newman, Vivian. "El Congreso: Pastillas para la memoria", en *La Silla Vacía*, 3 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/elblogueo/blog/el-congreso-pastillas-para-la-memoria-44925>

□ Arancel judicial

Proyecto: PL 019/2011 (Cámara)

Autor: Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras

Fecha de radicación: 27 de julio de 2011

Estado: Ley 1653 de 2013

Resumen del proyecto

El arancel judicial fue incorporado en el ordenamiento jurídico a través de la Ley 1285 de 2009 como una excepción a la gratuidad de la justicia, orientada a recaudar recursos para el funcionamiento de la Rama Judicial. Este propósito no se había alcanzado en parte por la inadecuada regulación del tributo que se hizo en la Ley 1394 de 2010, pues la base gravable la constituía el monto efectivamente recuperado por el demandante, lo que podía no ocurrir debido a factores externos a la administración de justicia -por ejemplo la insolvencia del deudor-, pero que además postergaba el momento de pago del tributo.

En efecto, según se afirma en la exposición de motivos del PL 019/2011, entre enero y julio de 2011, tan sólo se habían recaudado 350 millones de pesos; cifra que resulta poco significativa frente a la expectativa que se tenía de recibir 200 mil millones anuales por cuenta de este tributo.

Adicionalmente, con la fórmula contenida en esta ley se limitaba otro de los beneficios que tiene el arancel, como lo es el de desincentivar la presentación de denuncias temerarias. Esto ocurría porque el actor que abusara del sistema judicial no tendría la obligación de pagar la contribución parafiscal, pese a haber desgastado la administración de justicia.

Para corregir estos defectos, la iniciativa modificó el diseño de este tributo, el cual quedó configurado así:

Aspecto	Característica
Sujeto activo	Consejo Superior de la Judicatura, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. Autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales.

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

Sujeto pasivo	<p>Demandante, demandante de reconvencción, llamante en garantía, denunciante del pleito, <i>ad excludendum</i>, quien inicie un incidente de liquidación de perjuicios y todo aquel que ejerza una pretensión dineraria.</p> <p>No deben pagar arancel las personas jurídicas de derecho público (salvo las vigiladas por la Superintendencia Financiera)</p> <p>El demandando vencido, cuando el demandante sea persona natural que no declaró renta el año anterior a la presentación de la demanda, o si se encuentra cobijada por el amparo de pobreza.</p>
Hecho generador	<p>Los procesos judiciales con pretensiones dinerarias, excepto: los procesos arbitrales, penales, contencioso laborales, liquidatorios, de insolvencia, de jurisdicción voluntaria, acciones constitucionales.</p> <p>Exención: Reparación de víctimas de la ley 1448 de 2011. (Ley de víctimas y restitución de tierras).</p> <p>No se cobra arancel en procesos de reparación directa, cuando se demuestre que el daño antijurídico dejó al demandante en situación de indefensión.</p>
Base gravable	Pretensiones dinerarias de la demanda o condenas económicas decretadas en la sentencia, en los casos en los que el arancel lo deba cubrir el demandado.
Tarifa	1.5% de la base gravable, sin que supere 200 SMLMV.
Momento del pago	Antes de presentar la demanda. En caso de que no se acredite el pago, la demanda será inadmitida.
Destinación	Descongestión judicial e implementación del sistema oral a nivel nacional. El 10% debe destinarse a la jurisdicción indígena.
Devoluciones	<p>En los procesos contencioso administrativos cuando prosperen las pretensiones del demandante.</p> <p>Cuando el juez incumpla con los términos procesales fijados en la ley.</p>

Comentarios de la CEJ

La imposición del arancel judicial se ha expandido en diversos países latinoamericanos que han redefinido los alcances de la gratuidad de la justicia, especialmente cuando se trata de asuntos civiles y comerciales. En ellos, al igual que en Colombia, se ha justificado este tributo en la intención de desincentivar el uso abusivo del sistema de justicia y en la posibilidad de contar con recursos adicionales para su funcionamiento. En efecto, respecto de esto último, se observa que países como Bolivia, Paraguay y Perú han superado en un 10% la participación que tiene este tributo respecto del presupuesto total de la justicia²⁶.

Este último propósito no se ha logrado desde la introducción de la figura en el ordenamiento nacional. Sin embargo, con la nueva estructura del arancel aprobada en la legislatura es posible que esta situación cambie y que se puedan

²⁶ Juan Enrique Vargas Financiamiento Privado de la Justicia: las Tasas Judiciales. En: <http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/443.pdf>

recaudar nuevos fondos para la Rama Judicial que, al estar destinados a la descongestión y la oralidad, deberían contribuir a un mejor funcionamiento de la Administración de Justicia. **En efecto, no tendría ninguna legitimidad que esta contribución engrosara los costos que implica un proceso judicial (abogados, expensas y costas)²⁷, sin que a cambio se observara un mejoramiento en los tiempos procesales y en la calidad del servicio. Por ello, se considera una medida acertada que en la reforma se haya previsto la devolución del arancel cuando se incumplan los términos procesales máximos previstos en la ley.**

Ahora bien, no puede desconocerse que el arancel podría afectar principalmente a la clase media, debido a que este grupo no podría abstraerse del pago por cuenta del criterio de amparo de pobreza, pero tampoco por vía de la declaración de renta, pues los parámetros para estar obligado a cumplir con este deber tributario no sólo cobijan a las personas de altos recursos, sino también a personas naturales con ingresos que pueden ser inferiores a \$3.500.000²⁸. Así, una persona que quiera demandar por pretensiones de \$100.000.000 estaría obligada a pagar \$750.000, sólo por concepto de arancel; cifra que no necesariamente tendría disponible, o que podría generar un impacto importante en sus finanzas mensuales. Esto podría presionar a que se llegue a un arreglo en sede de conciliación extrajudicial, efecto que debe evaluarse como positivo, siempre que el acuerdo genere una verdadera satisfacción para el potencial demandante; y no sean sólo el efecto de los costos que implica el acceso a la justicia y los tiempos que a ella le toma llegar a una decisión.

²⁷ Al respecto cabe señalar que en el Informe Doing Business 2010 para Colombia se señaló que “Uno de los principios básicos del sistema judicial de Colombia consiste en que toda persona debe tener acceso

gratuito a éste.¹¹ Sin embargo, en la práctica ir a juicio puede ser caro. Los costos varían de una ciudad a otra. Por ejemplo, en Manizales (que presenta el mejor resultado general) llevar una causa a los juzgados cuesta el 21% del costo total de la demanda —la mitad que en Montería, Cartagena o Tunja—. Las variaciones en los honorarios legales y de peritos, derivadas de la estructura competitiva de la profesión legal, así como la disponibilidad de peritos, podrían explicar estas diferencias”.(p.42). Informe disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/~media/FDPDKM/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB10-Sub-Colombia-Spanish.pdf>

²⁸ Las reglas generales para declarar por el año 2012 son: i) Para comerciantes y personas naturales: ingresos brutos anuales iguales o superiores 1400 UVT (\$36.469000); o patrimonio bruto igual o superior a 4500 UVT (\$117.221.000). ii) Asalariados: i) Ingresos anuales superiores a 4.073 UVT (\$106.098.000) o patrimonio bruto superior a 4500 UVT (\$117.221.000).

Por otra parte, esta reforma podría tener un impacto en el componente de cumplimiento de contratos del Informe *Doing Business*, en el que se tienen en cuenta los costos para resolver una disputa comercial. Sin embargo, este impacto negativo podría compensarse con los mejores resultados en los otros dos factores que se tienen en cuenta en la medición del componente: i) el número de procedimientos judiciales- en el que debería influir la implementación del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y ii) Los tiempos procesales, que también deberían afectarse por esta nueva normatividad, así como por la modernización y descongestión de la administración de justicia que sería apoyada a través del arancel judicial.

También debe señalarse la posibilidad de que existan personas que por desconocimiento sobre sus obligaciones tributarias o por la intención de evadir el pago del arancel, manifiesten no haber estado en la obligación de declarar renta en el año anterior a la presentación de la demanda. Dado que se trata de una negación indefinida, sería tarea de la misma Rama Judicial demostrar que la persona sí se encontraba en esta obligación, esfuerzo que posiblemente no se agote en la mayoría de los casos afectando con ello el nivel de recaudo.

En suma, es posible que el arancel judicial no sólo presente problemas para identificar los sujetos obligados al pago, sino que puede constituir una barrera de acceso desproporcionada para la administración de justicia, razón por la que podría ser declarada su inconstitucionalidad. En efecto, a la fecha de cierre de este informe ya se habían radicado seis demandas en contra de la Ley 1653 de 2013, aprobada el pasado 15 de julio.

Garantías mobiliarias

Proyecto: PL 200/12 (Senado)

Autor: Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Diazgranados Guida .

Fecha de radicación: 13 de marzo de 2012

Estado: Pendiente de sanción presidencial

Resumen del proyecto

El proyecto de ley se presenta como parte de la agenda de negocios planteada por el Presidente Santos, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con la idea de posicionar a Colombia como uno de los países más competitivos de la región en el mercado internacional, mejorando a su vez la calificación en el indicador de *obtención de crédito* del Informe *Doing Business*.

En este sentido, la iniciativa busca apoyar la configuración de un sistema efectivo de acceso al crédito, respaldado por un sistema de ejecución eficaz y eficiente – que propicie el abaratamiento de los costos del crédito, al existir un riesgo menor de no poder hacer exigible el pago del crédito en caso de incumplimiento del deudor–, en contraste con el régimen prendario obsoleto consagrado en la legislación civil y comercial vigente, caracterizado por su aplicabilidad limitada para determinadas operaciones de crédito, por contener un régimen disperso en diversas normas y por la existencia de trámites costosos para la constitución de garantías. Por este motivo el proyecto de ley propone que micro, pequeñas y medianas empresas puedan respaldar sus créditos con inventarios o cuentas por cobrar, accediendo a financiación en condiciones más favorables y disminuyendo el acceso al crédito informal.

Una de las principales modificaciones que plantea la iniciativa es cambiar el término de **prenda** por el de **garantía real sobre bienes muebles**, esto con la intención de ampliar la clase de bienes que podrán emplearse como respaldo de préstamos y el número de obligaciones que podrán ser garantizarse. Los bienes gravables serán:

Artículo 6°: 1. *Derechos sobre bienes existentes y futuros sobre los que el garante adquiera derechos con posterioridad a la constitución de la garantía mobiliaria.*

2. *Derechos patrimoniales derivados de la propiedad intelectual.*

3. *Derecho al pago de depósitos de dinero.*

4. *Acciones, cuotas y partes de interés representativas del capital de sociedades civiles y comerciales, siempre que no estén representadas por anotaciones en cuenta.*

5. *Derechos a reclamar el cumplimiento de un contrato que no sea personalísimo por el obligado o por un tercero designado por las partes como cumplidor sustituto.*

6. En general todo otro bien mueble, incluidos los fungibles, corporales e incorporales, derechos, contratos o acciones a los que las partes atribuyan valor económico.

Respecto del sistema de prelación de créditos, la propuesta mantiene el factor temporal como el principal determinante para la prelación de garantías para bien muebles, precisando entre las garantías que deben ser objeto de requisito de aquellas en las que la mera tenencia satisface el requisito de oponibilidad. Este sistema estaría centralizado en CONFECAMARAS y se busca que a través del Reglamento del Registro expedido por el Gobierno Nacional se establezca una inscripción más flexible y económica.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la ejecución de las garantías es una de las actuaciones que más problemas enfrenta en la práctica, el proyecto buscó solucionar los obstáculos procedimentales, con la intención de evitar que los bienes no resulten depreciados a la terminación del proceso como ocurre frecuentemente. Así, en esta materia se propone -además de la ejecución judicial- la ejecución extrajudicial bajo específicas circunstancias: i) cuando así lo hayan pactado las partes, ii) cuando se cumpla un plazo o condición resolutoria de una obligación y iii) se haya previsto esta posibilidad o cuando el bien se pueda volver inservible en manos del deudor. Así mismo, limita las excepciones u oposiciones que pueden interponer los deudores en el proceso ejecutivo, elimina el pacto pignoraticio, entre otros.

Comentarios de la CEJ

La CEJ encuentra oportuna la aprobación de este proyecto de ley para el futuro de los negocios del país, en la medida en que muchas personas se verán beneficiadas por las facilidades y bajos costos para acceder a un crédito. Legislaciones como la de México, Honduras y Perú son prueba de su éxito y los beneficios que en términos económicos le ha dado al país²⁹. Así mismo, la unificación legislativa, la creación del Sistema de Registro Nacional y la ejecución extrajudicial son propuestas que la Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias de la OEA ya había propuesto, de manera que es una

²⁹ "Compilación de Garantías Mobiliarias". México, Noviembre de 2012. Documento elaborado por la Dirección General de Normatividad de la Secretaría de Economía con apoyo de USAID.

iniciativa que se ajusta a estándares internacionales posicionando la competitividad del país.

Sin embargo, a pesar de los puntos positivos en materia económica, resulta importante destacar algunos aspectos que jurídicamente son contrarios a lo consagrado en el régimen civil y comercial actual. En primer lugar, la iniciativa confunde la definición de título con modo; prueba de ello es que los artículos 3 y 9 disponen que la garantía mobiliaria se constituya a través de contrato, cuando se sabe que el derecho real de garantía se constituye por la tradición. Igualmente, el artículo 3 es impreciso al decir que las garantías mobiliarias se constituirán a través de contratos principales, por cuanto las garantías son contratos accesorios a un mutuo civil o comercial y a otras obligaciones. La Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias en su artículo 2 es más precisa y dispone que las garantías mobiliarias se puedan constituir contractualmente³⁰.

Por otro lado, no es preciso cuál sería el título ejecutivo mediante el cual se puede ejecutar la garantía en caso de incumplimiento de la obligación principal. Por un lado está el contrato, contentivo de una obligación clara, expresa y exigible, y por el otro, el artículo 12 del proyecto de ley dispone que el título ejecutivo sería el formulario registral que se debe completar al momento de la inscripción en el Registro. De igual forma, para la CEJ resulta preocupante que, con la intención de flexibilizar el sistema de garantías reales, se estén sacrificando los derechos de defensa de los deudores en un proceso ejecutivo, los cuales, a primera vista están siendo beneficiados por la amplia lista de bienes a través de los cuales pueden garantizar sus créditos, pero que en el momento de su ejecución terminan pagando más costos como consecuencia de las limitaciones impuestas a la hora de iniciarse un proceso ejecutivo.

Por ejemplo, no se entiende porqué la lista de mecanismos de defensa y excepciones es más amplia en el Código General del Proceso. De acuerdo con este, ante una demanda ejecutiva el deudor garante podrá responder

³⁰ *Las garantías mobiliarias a que refiere esta Ley pueden constituirse contractualmente sobre uno o varios bienes muebles específicos, sobre categorías genéricas de bienes muebles, o sobre la totalidad de los bienes muebles del deudor garante, ya sean estos presentes o futuros, corporales o incorporales, susceptibles de la valoración pecuniaria al momento de la constitución o posteriormente, con el fin de garantizar el cumplimiento de una o varias obligaciones, presentes o futuras sin importar la forma de la operación o quien sea el titular de la propiedad.*

proponiendo lo dispuesto en el artículo 467, esto es formulando excepciones de mérito, objetando el avalúo y la liquidación del crédito, entre otros³¹. Contrario al limitado espectro de posibilidades que incorporaría la nueva ley mediante el artículo 61-2, el deudor solo podría proponer *la extinción de la garantía mobiliaria, de la obligación garantizada, falsedad de la firma o error en la determinación de la cantidad exigible.*

En este mismo sentido, consideramos que la ley incorpora un trato preferencial de las garantías mobiliarias respecto de los acreedores y deudores hipotecarios. Así, por ejemplo, el artículo 52 excluye de la masa del deudor en liquidación los bienes con garantías mobiliarias, en provecho de los acreedores garantizados, un beneficio que ni siquiera tienen los deudores hipotecarios.

2.2 Principales proyectos archivados

□ Magistrados de descongestión. PL 221/13 (Senado)

Esta iniciativa, presentada por los Ministros de Justicia y del Trabajo, tenía por objetivo adicionar, por el término de 8 años, 6 magistrados de descongestión en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Estos magistrados no integrarían la Sala Plena ni tendrían la facultad de modificar la jurisprudencia de la Sala permanente.

³¹ a) *Pedir la regulación o pérdida de intereses; la reducción de la pena, hipoteca o prenda; la fijación de la tasa de cambio, o tachar de falso el título ejecutivo o el contrato de hipoteca o de prenda, eventos en los cuales la solicitud se tramitará como incidente que se decidirá por auto apelable en el efecto diferido.*

Ejecutoriado este auto, se procederá a la adjudicación en la forma aquí prevista, salvo que prospere la tacha del título ejecutivo, caso en el cual decretará la terminación del proceso. Si la que prospera es la tacha del contrato de garantía, la ejecución continuará según las reglas generales. Si también se proponen excepciones de mérito, dichas solicitudes se tramitarán y decidirán conjuntamente con ellas.

b) *Formular excepciones de mérito, a las que se les dará el trámite previsto en el artículo 443.*

c) *Objetar el avalúo en la forma dispuesta en el artículo 444, que el juez tramitará y decidirá en la forma señalada en esa disposición.*

d) *Objetar la liquidación del crédito en la forma dispuesta en el artículo 446, que el juez resolverá con sujeción a esa norma.*

e) *Solicitar que antes de la adjudicación se someta el bien a subasta, caso en el cual se procederá en la forma establecida en los artículos 448 y 450 a 457, en lo pertinente. Si no se presentaren postores se procederá a la adjudicación en la forma aquí prevista.*

La necesidad de adicionar esta nueva planta radicaba en el aumento de la carga de trabajo que había llegado a la Sala Laboral por cuenta de las medidas adoptadas en el Plan General de Descongestión, entre ellas, el incremento de los magistrados de tribunal, que pasó de 104 a 155 despachos. El proyecto se archivó debido a que no alcanzó a culminar los cuatro debates en la misma legislatura, requisito que exige la Ley 5^o de 1992 para los proyectos de Ley Estatuaría.

□ Penalización de la conducción en estado de embriaguez PL080/12, acumulado con el PL 028/12

Tras el hundimiento del PL 206/11³² en la legislatura anterior, estas dos iniciativas constituyeron un nuevo intento por introducir medidas penales para contrarrestar los homicidios y las lesiones personales en accidente de tránsito causadas por el consumo de sustancias psicoactivas. Entre estas medidas se encuentran: la penalización de la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias tóxicas psicotrópicas, la eliminación de la posibilidad de cumplir la detención preventiva en el lugar de residencia y el aumento de penas para el homicidio y las lesiones personales en accidente de tránsito relacionadas con el consumo de estas sustancias. En esta oportunidad la razón del hundimiento fue la falta de primer debate durante la legislatura, situación a la que pudo contribuir la cantidad de proyectos que concentraron la atención de las Comisiones Primeras del Congreso (Fuero Penal Militar, reestructuración de la Fiscalía, Código Penitenciario, entre otros). Sin embargo, como ocurre cada año, nuevos hechos lamentables sobre accidentes de tránsito ocasionados por el consumo de alcohol y difundidos en los medios de comunicación³³ han revivido el debate sobre la necesidad de adoptar medidas penales, lo que se materializa en la presentación de un nuevo proyecto en la legislatura 2013-2014³⁴ que prácticamente reproduce las mismas estrategias normativas contenidas en los proyectos que fracasaron en los períodos anteriores.

³² Acumulado con el PL 253/11.

³³ Ha tenido especial notoriedad el caso del estudiante Fabio Salamanca quien, según informan los medios de comunicación, se encontraba bajo el influjo de alcohol manejando una camioneta a 160Km hora, lo que ocasionó la muerte de dos mujeres y las lesiones personales del taxista que conducía el vehículo en el que se movilizaban.
http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12926790.html

³⁴ PL 016/13, radicado el 20 de julio de 2013.

Feminicidio. PL 049/12 (Senado). Proyecto “Rosa Elvira Cely”

Este proyecto pretendía tipificar el feminicidio como delito autónomo, definiéndolo como la conducta que causa la muerte a una mujer, por su condición de tal. Como consecuencia se establecía una pena intramural entre 400 y 600 meses. Igualmente, restringía la posibilidad para que en estos casos se aplicaran medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, se eliminaban los subrogados penales o mecanismos sustitutos de la pena, y se prohibía la aplicación del principio de oportunidad y los preacuerdos y negociaciones con la Fiscalía. Respecto de las medidas distintas a las penales, se establecía la cátedra de género, que debía ser incorporada en todos los establecimientos educativos y que obligaba a los funcionarios públicos relacionados con la atención, prevención, investigación y juzgamiento, acreditar la realización y aprobación de cursos especializados en materia de género.

2.3 Iniciativas que continúan su trámite en la Legislatura 2013-2014

Reforma al Código Penitenciario y Carcelario. PL 256 de 2013 (Cámara).

Debates pendientes: 2

Esta reforma se encarga de realizar algunos ajustes a la Ley 65 de 1993. Estos están orientados a hacer más eficientes los procesos que se adelantan ante los jueces de ejecución de penas, a flexibilizar las condiciones para las libertades condicionales y suspensiones de la ejecución de la pena; y a facilitar la ampliación de la cobertura de cupos y la administración de las cárceles a través de la intervención de actores privados. Así mismo, se ratifican en la norma algunos principios y derechos relacionados con las condiciones de vida y las posibilidades de resocialización de los reclusos.

Código de extinción de dominio. PL 265 de 2013 (Cámara).

Debates pendientes: 2

El objetivo de esta iniciativa es superar los obstáculos normativos que han afectado la eficacia y celeridad en el trámite de la extinción de dominio, varios de los cuales tienen su origen en las reformas introducidas por la Ley 1453 de 2011 (Ley de Seguridad Ciudadana) que impulsó el Gobierno Nacional. Para ello se propone la unificación en la ley de los principios que rigen esta acción judicial y se

redefinen las causales para que proceda la extinción. Así mismo, se proponen ajustes al procedimiento, entre ellos: la eliminación de la segunda instancia en la fase de investigación que adelanta la Fiscalía, el control de legalidad sobre las medidas cautelares adoptadas por esta entidad y la eliminación de la resolución de inicio del trámite.

□ Regulación de la desmonopolización penal. PL 047 de 2012 (Cámara).
Debates pendientes: 3

Esta iniciativa desarrolla el Acto Legislativo 06 de 2011, que desmonopolizó el ejercicio de la acción penal³⁵. Para ello, el proyecto establece la titularidad de la acción en cabeza de las víctimas y de autoridades que puedan realizar investigaciones en el marco de sus funciones (salvo la Procuraduría), quienes de tener interés en hacer uso de esta facultad deben agotar previamente el trámite de la conversión de la acción pública en acción privada ante la Fiscalía General de la Nación. En lo que respecta al procedimiento, se consagra un trámite simplificado respecto al que establece la Ley 906 de 2004, en el cual ocupan un papel importante los mecanismos de justicia restaurativa.

□ Violencia sexual en el marco del conflicto armado PL 037 de 2012 (Cámara).
Debates pendientes: 2

Esta iniciativa busca mejorar el acceso y judicialización de la violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado. Para ello se crean nuevos delitos, como la esclavitud sexual en persona protegida, la trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual, la esterilización forzada, el embarazo y la desnudez forzados. Por otra parte, se consagran criterios para la investigación penal, entre ellos, el establecimiento del contexto y las circunstancias en las que ocurrieron los hechos, los patrones de comisión de las conductas, su carácter sistemático y generalizado y la pertenencia del sujeto activo a un aparato organizado de poder. También se incorporan directrices para la valoración de la prueba en estos delitos y se establecen algunas reglas especiales para el trámite del incidente de reparación integral.

□ Protección a la mujer. PL 052/12 (Cámara).

³⁵ Esta reforma tuvo una única demanda de constitucionalidad, la cual fue resuelta por un fallo inhibitorio de la Corte Constitucional. Esto allana el camino para que se realice la regulación de la figura, por lo que se espera que las discusiones sobre el PL 047/2012, u otro similar que se presente, se reactiven en la legislatura 2013-2014.

Debates pendientes: 2

Busca unificar medidas de protección y prevención de violencia contra la mujer a través de la articulación del “Sistema Integral de Apoyo a la Mujer y a la Menor en situación del Maltrato” conformado por entidades involucradas en el tratamiento de estos casos. Así mismo, propone la creación de los Centros de Atención Integral de Apoyo para hacer actividades de acompañamiento a la víctima y a su familia; así como la creación del Registro Unificado de Violencia contra la Mujer, con el objetivo de llevar un registro estadístico de la violencia contra la mujer y menores de edad, así como sobre las medidas de protección adoptadas en su favor.

Regulación del incidente de impacto fiscal. PL 139 de 2012 (Senado).

Debates pendientes: 2

Esta iniciativa desarrolla el Artículo 4º del Acto Legislativo 03 de 2011, reforma constitucional que introdujo un incidente de impacto fiscal para a las sentencias de las Altas Cortes. Este trámite está orientado a valorar los impactos de las decisiones judiciales en las finanzas públicas y, con base en esto, la necesidad de modularlas, modificarlas o diferir sus efectos.

La iniciativa contempla que el incidente debe iniciarse dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la providencia (sentencia o auto), ante el Magistrado Ponente de la decisión. Posteriormente, se debe realizar una audiencia en la que participan el solicitante del incidente (Procuraduría o Ministerios del Gobierno), las partes del proceso que le dio origen y, en todos los casos, el Ministerio de Hacienda. Culminada la audiencia, la Sala Plena de la Corporación que profirió la providencia cuenta con 10 días par adoptar la decisión, sobre la cual procede el recurso de insistencia.

2.4 Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre las últimas leyes aprobadas

Dentro de las principales leyes aprobadas en las legislaturas 2011-2012 y 2012-203 se destacaron las siguientes acciones de inconstitucionalidad.

LEY	Nº DE DEMANDAS	DECISIONES
Estatuto del consumidor – Ley 1480 de 2011	8 demandas: 4 sentencias, 4 archivadas	C-592/12: Exequibles expresiones demandadas del artículo 30. C-945/12: Inhibida. C-896/12: Inexequibles expresiones

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2012 - 2013 EN MATERIA DE JUSTICIA

			demandadas del artículo 80. C-224/13: Inexequible artículo 66.
Ley antidiscriminación – Ley 1482 de 2011	5 demandas: 2 en trámite, 2 sentencias, 1 archivada		C-194/13: Exequible la ley por los cargos de falta de consulta previa a indígenas y afrodescendientes; y violación de principios de consecutividad e identidad flexible. C-282/13: Inhibida.
Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012	42 demandas: 16 en trámite, 4 sentencias, 20 archivadas y 2 acumuladas.		C-157/13: Artículo 206, parágrafo único. C-279/13: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-157/13 respecto del parágrafo único del artículo 206; exequible artículo 206 – 1,2,3,4,5,6. C-332/13: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-157/13 respecto del artículo 206 y C-279/13 respecto del artículo 206-4. C-436/13: Exequible artículo 24-3, b.
Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional – Ley 1563 de 2012	3 demandas: 2 en trámite y una sentencia.		C-305/13: Exequible artículo 8, inciso 2; expresiones demandadas del artículo 9; artículo 15
Reforma a la Justicia – Proyecto de acto legislativo 007 de 2011	5 demandas: 1 sentencia, 1 archivada, 1 rechazada, 2 acumuladas		C-474/13: Inhibitoria
Desmonopolización de la Acción Penal y delegación de acusación de aforados – Acto Legislativo 06 de 2011	2 demandas: 2 sentencias.		C-433/13: Inhibida C-336/13: Inhibida
Marco jurídico para la Paz – Acto Legislativo 01 de 2012	1 demanda en trámite		
Fuero Penal Militar – Acto Legislativo 02 de 2012	4 demandas: todas en trámite		
Reestructuración Fiscalía – Ley 1654 de 2013	1 demanda: en trámite		
Ley Estatutaria de transparencia y acceso a la información pública nacional – Proyecto de Ley 156 de 2011 (Senado)	Control Constitucional	previo	C-274/13: Exequibles: 22 artículos; Exequibles parciales: 4 artículos; Exequibles condicionales: 6 artículos; Inexequibles los artículos 30 y 23

De las decisiones adoptadas por el Alto Tribunal desde julio de 2012 se destacan la inexequibilidad por vicios de forma de la Ley 1520 de 2012 sobre el TLC con Estados Unidos; la inexequibilidad –en sede de revisión previa de constitucionalidad- de algunos artículos o apartes de ellos del Proyecto de Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional³⁶; de algunas disposiciones puntuales³⁷ del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) y de la Ley 1551 de 2011 sobre la organización y funcionamiento de los municipios³⁸.

³⁶ Fueron declarados totalmente exequibles los artículos 23 y 30; mientras que en los artículos 3,5, 22 y 24 se declararon inconstitucionales algunos apartes.

³⁷ Artículos 66 y 80 de la Ley 1480 de 2011.

³⁸ Artículos 26 y 35 parciales.

También se destaca la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma que implicaba un cambio estructural en lo que se refiere a la oferta de justicia. Se trata de la facultad consagrada en el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012³⁹, que otorgaba facultades jurisdiccionales al Ministerio de Justicia y del Derecho en materias asignadas a la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Sociedades, en asuntos de insolvencia de personas naturales no comerciantes y en algunas materias incluidas en el Código de la Infancia y Adolescencia. El argumento principal de la decisión de la Corte fue la excepcionalidad que debe regir la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, la cual se vio vulnerada por las múltiples y diversas materias incluidas en la competencia del Ministerio de Justicia. Finalmente, se resalta la decisión de la Corte Constitucional de inhibirse en la demanda por sustitución de la Constitución presentada contra el Artículo 2 del Acto Legislativo 06 de 2011 que desmonopolizó el ejercicio de la Acción Penal. Teniendo en cuenta que los Actos Legislativos sólo pueden ser demandados un año después de su publicación, y que ésta era la única demanda que cursaba contra el Artículo 2º, quedó allanado el camino para que el Congreso avance en la regulación de esta reforma normativa.

Cabe anotar que dos de las reformas de mayor calado para la administración de justicia se encuentran aún pendientes de decisión: i) La reforma al fuero penal militar (AL 02/2012), que de declararse inconstitucional dejaría sin efectos la Ley Estatutaria aprobada en junio; y ii) El marco jurídico para la paz (AL 01/2012), que tendría un gran impacto en los diálogos que se está realizando el Gobierno con las FARC.

3. Conclusiones

La legislatura que concluyó fue especialmente trascendental en materia penal por cuenta de la aprobación del acto legislativo y de la ley estatutaria sobre el fuero penal militar, así como por la ley de facultades extraordinarias para la reestructuración de la Fiscalía. Respecto del Acto Legislativo y la Ley de facultades ya existen demandas de inconstitucionalidad radicadas en la Corte, mientras que la Ley Estatutaria se encuentra pendiente de revisión previa del alto tribunal antes de su sanción. A estas trascendentales decisiones debe sumarse el

³⁹ Esta disposición subrogó en el artículo 199 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011), que consagraba facultades jurisdiccionales en cabeza del Ministerio.

examen del Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2012), aprobado en la legislatura anterior, el cual constituye una pieza clave en el proceso de paz que se adelanta con las FARC. En suma, en manos de la Corte Constitucional se encuentra el futuro del entramado constitucional y legislativo que se ha construido en torno a la esperada culminación del conflicto armado en Colombia.

En la especialidad penal otra de las grandes apuestas la constituyó la reforma al Código Penitenciario y Carcelario, proyecto que fue liderado por el Ministerio de Justicia y que forma parte de las estrategias para enfrentar la crisis carcelaria que, entre otros síntomas, registró un hacinamiento del 54,5% en mayo de 2013. Aunque el proyecto adolece de errores y omisiones que se espera sean corregidos en los dos debates que faltan, fue un importante logro avanzar en una iniciativa que, con diferentes enfoques, ya había sido radicada o anunciada en legislaturas anteriores por parte del Gobierno Nacional.

En otros ámbitos de la justicia las dos reformas más relevantes estuvieron orientadas a corregir errores legislativos cometidos en el pasado: por un lado, se reguló el derecho de petición, con lo que se evita el vacío normativo dejaría la declaratoria de inconstitucionalidad sobre las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuyos efectos quedaron diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014. ii) La reforma del arancel judicial contenida en la Ley 1394 de 2010, debido a que la forma en la que se había estructurado el tributo condujo a un muy bajo nivel de recaudo de recursos para la Rama Judicial.

Se espera que la próxima legislatura vuelva a tener un ritmo intenso en lo que a temas de justicia se refiere, tanto por los debates que le restan al Código de Extinción de Dominio, el Código Penitenciario y Carcelario y el Incidente de Impacto Fiscal; como por la anunciada reforma al sistema penal acusatorio y la eventual regulación del marco jurídico para la paz, en caso de que culminen con éxito las negociaciones que se encuentran en curso. A estas iniciativas se sumarán los proyectos de aumentos de penas y creación de delitos que caracterizan todos los períodos legislativos y dentro de los cuales muy seguramente aparecerán de nuevo la penalización de la conducción en estado de embriaguez, el aumento de penas para las lesiones personales y el homicidio en accidente de tránsito y la penalización del porte de armas blancas. Adicionalmente, es posible que vuelva a intentarse una reforma a la justicia de paz y que se presente otra vez la iniciativa que crea el Registro Nacional de Deudores

de Cuotas Alimentarias, temas que parecen ser importantes -el primero para el Gobierno y el segundo los Congresistas- pero que no han logrado posicionarse en las legislaturas pasadas.

Finalmente, se espera que en el marco de las campañas para las elecciones presidenciales que se realizarán en 2014 se revivan los debates sobre la necesidad de realizar una reforma constitucional a la justicia, que sirva para introducir los ajustes de arquitectura institucional que demanda el sistema, y que se vieron frustrados por los defectos, escándalos y posterior hundimiento en sesiones extraordinarias del Proyecto de Acto Legislativo que se tramitó en la Legislatura 2011-2012.