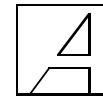




Instituto de Ciencia Política



Con el apoyo de la fundación



Konrad-Adenauer-Stiftung

La agenda de las comisiones del Acuerdo Político y la legislatura 2004-2005

Por iniciativa del ministro del Interior y de Justicia, el 17 de febrero de 2004 se reunieron en Palacio los representantes de diez partidos y movimientos políticos para firmar el texto de lo que sería el "Acuerdo Político" del gobierno de Uribe Vélez. Con la firma de este documento el Presidente pretendía dar un giro en sus relaciones con las fuerzas políticas parlamentarias, con algunas de las cuales había mantenido una relación distante. Las diferencias que venían manifestándose entre los poderes legislativo y ejecutivo, incluso desde la legislatura 2002-2003, habían causado una especie de parálisis legislativa, que de alguna manera empezaba a preocupar al Presidente y a su equipo, puesto que gran cantidad de iniciativas de carácter prioritario para el gobierno corrían el riesgo de no ser aprobadas.

El texto del acuerdo comprometía a los partidos y movimientos firmantes a formar tres comisiones dentro de las cuales se estudiaría, con la menor brevedad posible, los proyectos gubernamentales que cursaban en el Congreso y que se referían a temas estructurales como la reforma de la justicia, las reformas económicas y la reforma del Estado. Por otro lado, el acuerdo manifestó la necesidad de que los miembros de las "mesas", como se

les llamó informalmente a las comisiones de trabajo, acordaran textos de reformas constitucionales y legales que serían presentados a los parlamentarios al comienzo del segundo periodo de legislatura que se iniciaba el 16 de marzo de 2004.

Dentro de este contexto, el Observatorio Legislativo ha querido presentar en este boletín un breve recuento de lo que fue la Comisión de Justicia y la Comisión de la Reforma a

las Instituciones, sus miembros, la agenda planteada, sus dificultades y los temas que quedan pendientes para la legislatura 2003-2004 que hasta ahora comienza.

(Para información sobre los resultados de la mesa económica del acuerdo, consúltese el boletín Nº 14 y la sección de Agenda Pública de la Revista Dinero edición 207, elaborados por el Observatorio Legislativo).

I. La Comisión de Justicia: una reforma constitucional aplazada Los miembros¹

Partido Conservador	Gustavo Cuello Iriarte Ex magistrado del Consejo Superior de la Judicatura	Partido Liberal	Juan Manuel Santos Calderón Ex ministro de Estado
	Jesús María Carrillo Ballesteros Ex magistrado y ex presidente del Consejo de Estado		Alfonso Gómez Méndez Ex Fiscal General de la nación
	Rómulo González Trujillo Ex ministro de Estado		Rodrigo Rivera Salazar Senador de la República
Movimientos "Uribistas" (Cambio Radical, Colombia Viva, Nuevo Partido, Colombia Democrática, Acción Legislativa e Independientes)	Andrés González Díaz Senador de la República Nuevo Partido	Asesores	Pedro Medellín Director del Instituto Ortega y Gasset
	Fernando Arboleda Ripoll Ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia		Ximena Peñafort Asesora del ministro del Interior y de Justicia
	Germán Varón Cetrino Representante a la Cámara Partido Cambio Radical		Mauricio González Cuervo Director de Corporación Excelencia en la Justicia
Congresistas Uribistas sin Movimiento	Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda Representante a la Cámara		
	José Luis Flórez Rivera Representante a la Cámara		
	Óscar Arboleda Palacio Representante a la Cámara		

¹ Información del Ministerio del Interior y de Justicia.

La agenda

El Acuerdo Político le encomendó a la Comisión de Justicia debatir, acordar y emitir textos, que serían presentados al Congreso a más tardar el 16 de marzo de 2004 cuando se iniciaba el segundo periodo de sesiones de la legislatura 2003-2004, alrededor de los siguientes temas fundamentales:

- La aplicación de una justicia imparcial que elimine el privilegio, la mora y la impunidad en la administración de justicia.
- Una reforma orientada a incorporar el principio de la oralidad en todas las materias y a garantizar la economía en el gasto, la seguridad jurídica y a que se dicten sentencias prontas y oportunas dentro del debido proceso, y el respeto por los derechos humanos.
- Una política criminal que mantenga en las cárceles a quienes representen amenaza a la vida social y que permita imponer medidas alternativas para otro tipo de delitos, siempre orientadas a la efectiva resocialización y urgente dignificación del actual sistema carcelario y penitenciario.

Avances de la Mesa de Justicia

Luego de haber sesionado en dos ocasiones, el 27 de febrero y el 8 de marzo, la Comisión de Justicia dio a conocer el acuerdo al que se había llegado en las sesiones trabajadas y que se considera como el único de los documentos públicos emitidos por la mesa. En el acuerdo, los miembros de la comisión destacaron el esfuerzo realizado por el Ministerio del Interior y de Justicia para solucionar la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios a través del documento Conpes 3277. Por medio del acuerdo se manifestaron también las medidas que debían ponerse en marcha para solucionar la congestión de los despachos judiciales que se presenta en el país.

El acuerdo de la Comisión de Justicia: ¿De qué se trata?²

- **Apoyo al documento Conpes 3277** que pone en marcha la construcción de quince cárceles por medio de concesiones, en los próximos diez años. Las nuevas cárceles contarían con una capacidad para 24.000 reclusos y su inversión superaría los \$500.000 millones.

- **Descongestión de los despachos judiciales.**

i) Medidas de corto plazo: Estas no implican cambios a la legislación vigente. Se trata de acciones administrativas que además de no implicar mayores gastos financieros, concentrarán los esfuerzos en los cuellos de botella que están afectando

la adecuada prestación del servicio público esencial de impartir justicia. Las acciones se focalizarán en las ciudades que presentan los mayores índices de congestión (Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Ibagué) y respecto de los procesos activos cuyo trámite haya excedido los términos procesales, o que estándolo se encuentren en inminencia de congestión.

ii) Sugerencias sobre medidas que impliquen modificaciones al ordenamiento jurídico: Se presentarán reformas que aporten instrumentos para enfrentar y prevenir la congestión judicial, tomando en cuenta las propuestas presentadas por los comisionados y apoyándose en los estudios y recomendaciones realizados por expertos en los diferentes temas.

iii) Otras decisiones: Se recomienda la inclusión de medidas especiales para la descongestión de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y los tribunales, hacer un análisis y diagnóstico de la impunidad en materia penal enfocándolo hacia la situación de los procesos en la Fiscalía, incentivar la conciliación y el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, y fortalecer el programa que adelanta el gobierno para defensa judicial de la nación.

Las dificultades

Las sesiones de la comisión se vieron empañadas por el retiro de dos de sus miembros, Rodrigo Rivera Salazar y Juan Manuel Santos, quienes justificaron su salida por el cambio abrupto de las reglas de juego que ocasionó el gobierno al haber incluido el proyecto de reelección presidencial en el puesto número uno de la agenda legislativa. En concepto de los dos comisionados, la Mesa de Justicia ya no tendría nada más que debatir si de igual manera los acuerdos a los que se pudiera llegar en materia de reforma de la justicia, no iban a ser puestos a consideración del Congreso antes que terminara la legislatura 2003-2004.

Otro tropiezo que debió afrontar la comisión, fue la fuerte reacción que tuvieron las Altas Cortes al conocer lo que sería la posible reforma de la justicia. Esta pretendía quitarle facultades a la Corte Constitucional para pronunciarse sobre la conveniencia de los decretos de excepción, reducir la estructura de la Sala del Consejo Superior de la Judicatura, modificar la elección del Fiscal General para que fuera nombrado por el Presidente de la República y finalmente condicionar los fallos de las tutelas a la existencia de presupuestos para financiar su cumplimiento.³ De esta manera, y al ver que muchas de sus facultades y poderes podrían verse afectados con la reforma, era de esperarse que las Altas Cortes frenaran el proceso de concertación del texto de

reforma que sería presentado al Congreso.

Aunque la reforma no fue radicada en el término que se tenía previsto, el ministro del Interior afirmó que él mismo había hecho un ejercicio de concertación con la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura. Según Sabas Pretelt, "los acuerdos sobre este tema se lograron muy recientemente y si se presentaban al Congreso en la legislatura que estaba terminando, corrían el riesgo de hundirse por falta de tiempo".⁴

¿Que pasó con los demás proyectos de reforma de la justicia que cursaban en el Congreso?

Al comienzo del año legislativo 2003-2004, la Comisión Constitucional Redactora (CCR) encabezada por el Fiscal General de la nación y el entonces Ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño Hoyos, entregó al Congreso los diferentes proyectos que sustentaron el cambio hacia un nuevo modelo de justicia penal. Fue así como se radicaron el 20 de julio de 2003 en el recinto legislativo, los proyectos correspondientes a las reformas del Código de Procedimiento Penal, Código Penal, Código Penitenciario y Carcelario, Sistema Nacional de Defensoría Pública, Ley Estatutaria de Administración de Justicia y Estatuto Orgánico de la Fiscalía. Para la aprobación de los códigos se había establecido en el Acto Legislativo 03 de 2002 que el Congreso dispondría de una legislatura para expedirlos, pero de no hacerse en ese plazo, el Presidente sería revestido de facultades extraordinarias para preferirlos.

Al terminar la legislatura 2003-2004 todos los códigos habían cumplido con el trámite completo en el Congreso y sólo estaban pendientes de sanción presidencial. La reforma del Código Penitenciario y Carcelario llegó hasta su tercer debate, pero por mandato del Acto Legislativo 03 de 2002 se podrá sancionar con las facultades excepcionales de las que se revestirá al Presidente. Por su parte, la reforma del Sistema Nacional de Defensoría Pública fue archivada por vencimiento de términos, el Estatuto Orgánico de la Fiscalía está pendiente de cuarto debate en Cámara, mientras que la Ley Estatutaria de Administración de Justicia también fue archivada por vencimiento de términos.

² Tomado de la declaración hecha por la Comisión de Justicia del Acuerdo Político el 26 de marzo de 2004. Ministerio del Interior y de Justicia. www.mininteriorjusticia.gov.co

³ "Pelea de fondo", revista Semana, edición 1140, marzo 8 de 2004.

⁴ "No me preocupa hacer de portero", entrevista al ministro del Interior y de Justicia publicada en revista Semana, junio 21 de 2004.

Los proyectos de reforma de la justicia penal

No. de proyecto	Nombre	Estado del trámite	Autor
251/04 C. 001/03 S. Estatutaria.	"Modifica el Código Penal"	Pendiente de sanción presidencial	Fiscalía General de la Nación
229/04 S. 001/03 C.	"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal"	Pendiente de sanción presidencial	Fiscalía General de la Nación
003/03 S	"Por la cual se reforma el Código Penitenciario y Carcelario". (Se crea el Sistema Nacional de Reclusión con el Inpec y jueces de ejecución de penas. Facultades de Policía Judicial al Inpec)	Pendiente de sanción presidencial. (Sólo llegó hasta tercer debate, pero el Presidente podrá sancionarlo según el Acto legislativo 03 de 2002)	Fiscalía General de la Nación
186/03 C. 002/03 S.	"Estatuto Orgánico de la Fiscalía"	Pendiente de cuarto debate en Cámara	Fiscalía General de la Nación
002/03 C. Estatutaria	"Sistema Nacional de Defensoría Pública"	Fue archivado por vencimiento de términos	Fiscalía General de la Nación
198/03 C. 004/03 S.	"Por la cual se adiciona el artículo 11 y se modifica el artículo 30 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia"	Fue archivado por vencimiento de términos	Ministerio del Interior y de Justicia

Fuente: Observatorio legislativo

La reforma de la justicia en la legislatura 2004-2005

Aunque el ministro del Interior y de Justicia aseguró que había concertado preacuerdos con las Altas Cortes para sacar adelante lo que sería el texto definitivo de la reforma de la justicia, otras fuentes gubernamentales han expresado que algunos proyectos que eran abanderados por el gobierno no serían presentados para el periodo de sesiones ordinarias del Congreso que comenzó el pasado 20 de julio, debido a que las prioridades del gobierno habrían cambiado.⁵

De esta manera, proyectos como el de alternatividad penal y el de reforma a la justicia no fueron radicados el 20 de julio, siendo desplazados por los proyectos que están en los primeros lugares de la agenda del gobierno como lo son el de la reforma de las pensiones y la ley

de mercado de valores. Aunque representantes del ejecutivo aseguran que los proyectos que tienen que ver con la justicia serán presentados en las próximas semanas al Congreso, "hay quienes advierten que la segunda vuelta del proyecto de reelección va a acaparar la atención de la bancada amiga del Jefe de Estado".⁶ Así las cosas, es importante que el gobierno como el Congreso busquen el espacio para que las iniciativas trascendentales en materia de justicia puedan ser discutidas.

II. La Reforma a las Instituciones: un asunto pendiente

De las tres comisiones conformadas bajo el Acuerdo Político, la de Reforma a las Instituciones fue quizá la que menos avanzó en materia de acuerdos. De los proyectos de ley

que se pusieron a consideración de la mesa, el único que hizo su trámite completo durante la legislatura 2003-2004, es el que regula la carrera administrativa que pasó a ser sancionado por el Presidente. El que reforma la Ley 80 fue retirado de la Comisión I de la Cámara, y el proyecto de Ley Antitrámites sólo logró uno de sus cuatro debates. Por su lado, el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial pasará a estudio de la Cámara para la legislatura que apenas comienza.

La Legislatura 2004-2005 se presenta como un momento crucial para los proyectos contenidos en la mesa institucional. La mayoría de las iniciativas contenidas en su agenda, tendrán que buscar el espacio para ser discutidos y aprobados, caso en el cual, la trascendental reforma del Estado pasaría a ser más que una intención del Gobierno.

⁵ "Alternatividad está en veranos", en: El Nuevo Siglo, sección Política, julio 9 de 2004.

⁶ "Fueron radicadas 27 iniciativas", en: El Nuevo Siglo, sección Política, julio 21 de 2004.

La comisión institucional del acuerdo político



Instituciones	
Miembros	<ul style="list-style-type: none">• Partido Liberal Congresistas: Luis Fernando Jaramillo José Name Terán Janeth Griselda Restrepo• Partido Conservador Congresistas: Carlos Martínez Simahan Augusto Ramírez Ocampo Rodrigo Noguera Calderón• Movimientos Uribistas Congresistas: Ómar Flórez Guillermo Alberto Constain Alirio Villamizar• Uribistas sin Movimiento Congresistas: Luis Antonio Serrano Morales Leonor Camargo de Serrano• Designados por el gobierno <p>Santiago Montenegro Director del Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Claudia Jiménez Directora del Programa de la Renovación de la Administración Pública</p> <p>Juan Carlos Vives Viceministro del Interior y de Justicia</p> <p>Ximena Peñafort Asesora Ministro Interior y Justicia</p> <p>Fernando Grillo Director del Departamento Administrativo de la Función Pública</p> <p>Gonzalo Suárez Gerente Proyecto Contrataciones</p>
Agenda	<p>El Acuerdo Político encargó a la Comisión Institucional emitir acuerdos alrededor de los siguientes temas que hacían trámite en el Congreso a través de varios proyectos de ley:</p> <ul style="list-style-type: none">• Renovación de la administración pública• Empleo público (proyecto de ley que regula la carrera administrativa)• Ordenamiento territorial (proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial)• Contratación administrativa (proyecto de ley que reforma el Estatuto de Contratación Pública, Ley 80)• Antitrámites (proyecto de ley antitrámites)
Resultados	<p>La mesa debatió especialmente los temas del proyecto de ley de contratación (reforma de la Ley 80) y empleo público (ley que regula la carrera administrativa), respecto de los cuales se lograron "pre- acuerdos" en aspectos fundamentales. Sin embargo nunca fueron firmados, pues una vez se llegó a ellos, la mesa se levantó y no sesionó más.</p>

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política Director General del Proyecto Rafael Merchán Álvarez Coordinador General Nicolás Hernández Asistentes de Investigación Juanita Ayala y Juliana Bejarano Diseño y diagramación Juan Carlos Mendoza

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 No. 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia. Tel: (57 1) 2183858 2183831. Fax: 2183621. E-mail: observatoriolegislativo@icpcolombia.org