

Bogotá, D.C. 18 de noviembre de 2020

Senador

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Comisión Primera Constitucional del Senado de la República
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 240 de 2020 Senado, “por medio de la cual se promueve el acceso a la justicia local y rural”

Apreciado señor Presidente:

Acatando la designación emanada de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, de acuerdo con la Ley 5ª de 1992, rendimos informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley 240 de 2020 Senado “por medio de la cual se promueve el acceso a la justicia local y rural”.

La ponencia contiene los siguientes acápite:

1. Antecedentes del proyecto de ley.
2. Objeto del proyecto.
3. Filosofía del proyecto.
4. Características y alcances del proyecto.
5. Foro Académico.
6. Trámite de ley ordinaria.
7. Primer debate en la Comisión Primera del Senado.
8. Declaración de ausencia de conflicto de intereses.

1. Antecedentes del proyecto de ley

Este proyecto de ley, dirigido a promover el acceso a la justicia local y rural, fue radicado en el Congreso por el señor Procurador General de la Nación, doctor Fernando Carrillo Flórez, después de desarrollar a nivel nacional una consulta ciudadana denominada “Voz por la Justicia”.

La consulta se realizó desde septiembre de 2019 hasta febrero de 2020, se originó en una alianza de instituciones públicas y privadas y tuvo, entre otros, estos propósitos centrales: conocer las percepciones regionales sobre la administración de justicia y obtener propuestas de reforma desde diversas regiones del país por parte de las

organizaciones sociales y comunitarias, de la academia, de los pueblos indígenas, de los consejos comunitarios, del sector privado y de las agremiaciones profesionales.

Al proceso de consulta concurrieron 9.000 participantes distribuidos así: 900 servidores públicos, 500 profesores y 100 universidades, quienes dialogaron y debatieron en 8 mesas regionales y 32 talleres departamentales. De allí surgieron 206 propuestas concretas de reforma, que la Procuraduría consolidó y que, con otros estudios empíricos sobre la justicia territorial, sirvieron de fundamento al proyecto de ley que estudiará la plenaria del Senado.

2. Objeto del proyecto

La Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, la define como “un valor superior consagrado en la Constitución Política que debe guiar la acción del Estado y está llamada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, dentro del marco del Estado Social y Democrático de Derecho, y a lograr la convivencia pacífica entre los colombianos, y que dada la trascendencia de su misión debe generar responsabilidad de quienes están encargados de ejercerla.”

En el marco de ese postulado fundamental se ubica el objeto de la ley, tal como lo define el artículo primero del proyecto: “dictar disposiciones generales que faciliten y amplíen el acceso a la justicia bajo el principio de colaboración armónica entre entidades del Estado, que permita establecer un sistema integrado de justicia con énfasis en lo territorial, local y rural, ampliando la oferta de servicios y de operadores con el concurso de las autoridades administrativas, organizaciones comunitarias y particulares”.

3. Filosofía del proyecto

El señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, dice que el proyecto de reforma a la administración de justicia, nace directamente de una propuesta ciudadana. La gran ventaja es que no tiene color político, ni ideología; se reitera, nace de una consulta nacional denominada "Vos por la Justicia", cuya finalidad fundamental es fortalecer la justicia local y rural. Dice, además, que el proyecto pone a la gente en el centro del sistema de justicia y a la justicia en el corazón de los procesos de desarrollo. Por ello, la justicia es en esencia una pieza fundamental para el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la construcción de equidad, como lo ha reclamado la mayoría de organismos internacionales.

El maestro Eloy García, aduce, que el eje cardinal del proyecto tiene que ver con algo fundamental, esto es, con la justicia como servicio público. El siglo XXI va a ser de los servicios públicos. La justicia es un servicio público y es el principal. "A más justicia menos necesidad de fuerza y a más justicia más legitimidad del sistema".

El Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Augusto Trujillo Muñoz, dice que la tragedia de nuestras instituciones se da porque no guardan sintonía con la vida de la ciudadanía. En este país estamos perdiendo la cultura del diálogo. Aquí la gente monologa, habla sola, consigo misma, como si padeciera de una especie de autismo a ultranza, en donde se oye, pero no se escucha, o se escucha, pero no se atiende, y menos aún se acepta que el otro puede tener algo de razón. Adiciona que la justicia local y rural supone un diálogo inédito, por lo menos durante mucho tiempo donde todos podamos aprender y enseñar un poco, tratando de tejer consensos y poder celebrar un acuerdo sobre lo fundamental que sería lo básico en el país.

El Director de la Corporación Excelencia en la Justicia, dice que el proyecto centra la política del sistema judicial en el ciudadano, fuente primaria de la democracia, como lo señala la Constitución Política de 1991. Desconcentra este servicio público para llegar a una justicia local y rural, fortalece al municipio y devuelve el control de la justicia a la gente para que ésta vuelva a tener a su alcance el servicio eficiente y eficaz.

4. Características y alcances del proyecto

Este modelo de justicia se implementará a través del diálogo en los escenarios que el proyecto crea para la planificación de la justicia local y rural, con estas esenciales características:

- a) Visión integral, porque abarca los derechos fundamentales y compromete a todas las instituciones.
- b) Territorial, porque parte de las realidades socio-jurídicas propias de cada región.
- c) Participativa, porque con la intervención ciudadana se democratiza la justicia. Y
- d) Diferencial, porque garantiza la diversidad, la multiculturalidad y el reconocimiento de la autonomía de los grupos étnicos.

El primer escenario para cumplir las metas que prevé el proyecto son los Comités Locales de Justicia en cada municipio, los cuales se encargarán de la coordinación interinstitucional entre la rama judicial, las autoridades administrativas, la justicia comunitaria y la justicia propia.

El segundo escenario son las Comisiones Departamentales de Justicia, que serán el puente entre las necesidades locales y las políticas y programas nacionales y regionales para complementar y facilitar el funcionamiento de la justicia local.

Y el tercero, es la Comisión de Acceso a la Justicia, que hará la integración de la política nacional de justicia entre la rama judicial, el poder ejecutivo y la sociedad civil para la planificación territorial de la justicia.

El proyecto también busca cerrar la brecha entre la justicia rural y la justicia urbana atendiendo a doce millones de colombianos que viven en el campo. Con este punto de mira, se crean los núcleos rurales de justicia para que los centros poblados cuenten con la infraestructura física y tecnológica que permita a los campesinos, indígenas y comunidades afrocolombianas tener acceso permanente al servicio público de justicia como lo exige el artículo 228 de la Constitución Política.

Para la viabilidad de estos esfuerzos, el proyecto de ley propone programas de inversión en los planes de desarrollo territorial que, además de seguridad y convivencia, así como de prevención del daño antijurídico, contengan proyectos de justicia y de concertación de contratos plan entre la nación, los departamentos y los municipios.

En síntesis, es un proyecto de ley innovador que sobre los cimientos construidos unifica esfuerzos del Estado y la ciudadanía para alcanzar estos objetivos:

Reflexionar sobre la justicia a partir del conocimiento de las necesidades de la comunidad.

Empoderar al ciudadano como centro del sistema de justicia.

Recobrar la confianza en la administración de justicia abriendo espacios democráticos de diálogo social con participación activa en la resolución de conflictos y garantía efectiva de los derechos de todos.

Hoy, el 80% de la ciudadanía considera que las leyes no se aplican por igual; el 53% de las sentencias no se cumplen y el 95% considera que los tiempos de los procesos judiciales son bastante demorados. Y como si lo anterior fuera poco, el Presidente de la Corte Constitucional, Honorable Magistrado Alberto Rojas, dice que el 82% de los colombianos no cree en la justicia.

5. Foro académico

El 16 de octubre de 2020, en la Comisión Primera del Senado se llevó a cabo un foro académico alrededor de los temas que contiene el proyecto de ley, el cual contó con la participación del Procurador General de la Nación y de representantes de la academia, de organizaciones de la sociedad civil y de comunidades étnicas. En diálogo con los ponentes, los expositores destacaron la importancia de la iniciativa para la justicia territorial del país y los principales retos que implican su desarrollo e implementación.

Las personalidades que participaron en el foro coincidieron en afirmar que la justicia es un derecho fundamental y un servicio público, que debe ser tangible, tener presencia territorial y sintonizarse con la ciudadanía para que, a través del diálogo, se rescate la confianza que la sociedad ha perdido en la administración de justicia.

En su exposición, los señores Senadores, Santiago Valencia, Eduardo Pacheco, Julián Gallo, Alexander López, Juan Carlos García, Gustavo Petro, Carlos Eduardo Guevara, Temístocles Ortega, Miguel Ángel Pinto y Eduardo Enríquez Maya resaltaron la considerable calidad del proyecto en varios aspectos relacionados con la iniciativa ciudadana, la filosofía que lo inspira y la posibilidad de garantizar el acceso y la humanización del derecho fundamental a la justicia.

6. Trámite de ley ordinaria

El trámite legislativo que debe darse a este proyecto es de ley ordinaria. A esta conclusión se llega después de estudiar las subreglas jurisprudenciales vigentes para establecer las materias objeto de reserva de ley estatutaria definidas por la Corte Constitucional.

En efecto, esa corporación ha definido un umbral para verificar si el proyecto de ley que aborda temas de administración de justicia, es o no de reserva de ley estatutaria, imponiendo una interpretación restrictiva a este criterio para no disminuir la competencia del legislador ordinario.

Con esas referencias, observamos que el proyecto de ley no supera el umbral necesario para el trámite de ley estatutaria, porque no modifica los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, ni la efectividad de los principios generales que establecen y garantizan la organización y el funcionamiento de la administración de justicia.

Tampoco el proyecto afecta la reserva de ley estatutaria con relación a los derechos fundamentales. En efecto, como lo ha señalado la Corte Constitucional, cualquier mención de derechos fundamentales no implica tramitar una ley estatutaria. Sólo si la ley afecta el núcleo esencial del derecho fundamental; si regula de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental o impone límites, restricciones, excepciones, prohibiciones a su ejercicio, debe tramitarse como ley estatutaria de derechos fundamentales.

A diferencias de estos aspectos, el proyecto de ley establece instrumentos de política pública en materia de justicia, fomenta escenarios de diálogo entre el Estado y la sociedad para ello, mediante mecanismos de coordinación y complementariedad, dando alcance al acceso a la justicia a nivel local y rural, pero sin modificar, condicionar o afectar de forma regresiva el núcleo esencial de este derecho fundamental. Por el contrario, busca su materialización creando nuevos instrumentos fundados en la realidad territorial.

7. Primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado.

El 28 de octubre de 2020, la Comisión Primera Constitucional del Senado dio primer debate al proyecto de ley, previa explicación de la ponencia en la cual resaltamos el

origen del proyecto a partir de un proceso de consulta con la ciudadanía, su filosofía y los propósitos a los que aspira para acercar la justicia al ciudadano, hacerla eficiente y recuperar así la confianza en la administración de justicia.

De igual manera, presentamos los elementos que componen el proyecto y los espacios que se proponen como instrumentos para garantizar que la justicia local y rural se articule con las instituciones oficiales que tienen la misión de impartir justicia.

Tanto la proposición con que termina el informe de ponencia como el articulado del proyecto, fueron aprobados con los votos de la mayoría de los miembros de la comisión, de conformidad con el artículo 157 de la Constitución Política.

Pero se modificó la redacción del epígrafe “por medio del cual (sic) se promueve el acceso a la justicia local y rural” con éste:

“por medio de la cual se promueve el acceso a la justicia local y rural”

8. Declaración de ausencia de conflicto de intereses.

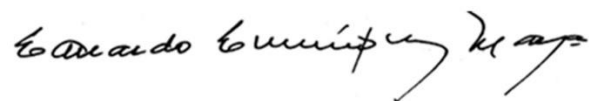
De conformidad con los artículos 286 y 291 de la ley 5ª de 1992, reformados por los artículos 1 y 3 de la ley 2003 de 2019, manifestamos que el proyecto a que se refiere esta ponencia tiene carácter general y concuerda con los intereses y aspiraciones de la ciudadanía en cuanto regula los instrumentos de justicia local, alternativos y subsidiarios de la administración de justicia, que le permitirán acceder a una eficiente y eficaz resolución de conflictos.

Teniendo en cuenta que actuamos consultando la justicia y el bien común, en los términos del artículo 133 de la Constitución Política, ningún interés particular, objetivo e inmediato nos impide participar en el análisis y votación de este proyecto de ley.

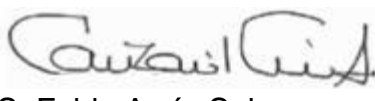
Proposición

Por las razones expuestas, solicitamos a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al proyecto de ley 240 de 2020 Senado, “por medio de la cual se promueve el acceso a la justicia local y rural”, con el texto original como fue aprobado en la Comisión Primera Constitucional del Senado.

Atentamente,



H.S. Eduardo Enríquez Maya
Ponente (Coordinador)



H.S. Fabio Amín Saleme
Ponente

H.S. Miguel Ángel Pinto Hernández
Ponente

H.S. Santiago Valencia González
Ponente

H.S. Rodrigo Lara Restrepo
Ponente

H.S. Iván Name Vásquez
Ponente

H.S. Roosevelt Rodríguez Rengifo
Ponente

H.S. Gustavo Petro Urrego
Ponente

H.S. Alexander López Maya
Ponente

H.S. Carlos Guevara Villabón
Ponente

H.S. EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Ponente

H.S. Julián Gallo Cubillos
Ponente

19-11-20. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES. n la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional comisión.primer@senado.gov.co.



Guillermo León Giraldo Gil
Secretario General Comisión Primera
H. Senado de la República

19-11-20. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,



MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Secretario General,



GUILLERMO LEON GIRALDO GIL