



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - Nº 333

Bogotá, D. C., martes, 26 de mayo de 2015

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
REPÚBLICA

AUDIENCIA PÚBLICA DE 2015

(marzo 24)

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 18 DE 2014 SENADO, 153 DE 2014  
CÁMARA ACUMULADO A LOS PROYECTOS  
DE ACTOS LEGISLATIVOS NÚMEROS 02 DE  
2014 SENADO, 04 DE 2014 SENADO, 05 DE 2014  
SENADO, 06 DE 2014 SENADO, 12 DE 2014  
SENADO**

*por medio del cual se adopta una Reforma de  
Equilibrio de Poderes y reajuste institucional y se dic-  
tan otras disposiciones. (Segunda vuelta)*

Convocada mediante Resoluciones números 08 del 10 de marzo de 2015 y número 09 del 17 de marzo de 2015, con el fin de escuchar a las personas naturales o jurídicas interesadas en presentar opiniones u observación a los proyectos de actos legislativos, Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado, 153 de 2014 Cámara, acumulado a los Proyectos de Actos Legislativos números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado, 12 de 2014 Senado, *por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones (Segunda vuelta).*

Siendo las 9:20 a. m. del día 24 de marzo de 2015, en el salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional recinto de sesiones de la Comisión Primera de Senado, en la ciudad de Bogotá D. C., se da inicio a la Audiencia Pública previamente convocada y con la presencia de honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del honorable Senado y bajo la Presidencia del honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura a las Resoluciones números 08 y 09.





**Secretario:**

Me permito informarle que se inscribieron con documento como lo dispone la Ley 5ª del 92, ley orgánica del Congreso, las siguientes personas: la doctora Marta Inés Montaña Suárez, Magistrada del Consejo Seccional de la Judicatura Bogotá, Magistrada de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de Bogotá; Carolina Briceño Álvarez, ciudadana; Ébert Orlando Ceballos Valencia, ciudadano; Blanca Ramírez Salazar, socióloga Sindicato Asociación de Servidores Públicos de los Órganos de Control de Colombia (Aldecol); Romelio Daza Molina, Magistrado Colegio Nacional de la Judicatura; José Ébert Muñoz Barrera, Asojudiciales (Asociación Sindical de Jueces de Colombia); Alejandra Barrios Cabrera, Directora Misión de Observación Electoral, y Camilo Vargas Betancourt, coordinador Observatorio Político Electoral de la Democracia (MOE).

También me permito informarle, señor Presidente, que desde el mismo 18 salió en el canal institucional

del Congreso el aviso de la audiencia pública; de igual manera, en la página del Senado de la Republica salió permanentemente el informe de esta audiencia.

Está dado el informe respectivo, señor Presidente.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Marta Inés Montaña Suárez, Magistrada del Consejo Seccional de la Judicatura Bogotá:**

Muy buenos días. Senador Juan Manuel Galán Pachón, Presidente de la Comisión Primera del Senado; honorables Senadores y Senadoras, Magistrados presentes y Representantes del Gobierno y asistentes en general: en mi calidad de Presidente del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá me permito respetuosamente ante ustedes hacer algunos comentarios con relación al proyecto de reforma al equilibrio de poderes.

En primer lugar me referiré a la importancia de la existencia del Consejo Superior de la Judicatura como institución al servicio de la Rama Judicial y el país; la creación del Consejo Superior de la Judicatura por la Asamblea Nacional Constituyente del 91 obedeció de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional a la necesidad que se veía de años atrás de asegurar la autonomía y la eficiencia de la Rama Judicial colombiana, garantizar la división de poderes, el buen funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos del Estado dotando al poder judicial de herramientas propias para su modernización, eficiencia, autonomía y fortalecimiento.

Todos los consejos de la judicatura del mundo hoy forman parte de las instituciones políticas de regímenes democráticos funcionales; en México, por ejemplo, la propuesta de desaparición del Consejo de la Judicatura no fue aprobada en razón al costo institucional que representaba para el país. A la fecha, solamente un gobierno anterior en un país hermano lleva a cabo la eliminación del Consejo de la Judicatura con fines distintos a los fines institucionales del país.

La desaparición del Consejo de la Judicatura de Colombia representaría un retroceso institucional jurídico y político para el Estado. Teniendo en cuenta las afirmaciones del señor Presidente de la República en los últimos días acerca del comportamiento de uno de los miembros de la Corte Constitucional no puede afectar la imagen y prestigio de la corporación, nos preguntamos por qué dichos términos no le son aplicables al Consejo Superior de la Judicatura.

Precisamente retomando lo dicho por el señor Presidente de la República, el inadecuado comportamiento de uno de los miembros de la corporación judicial no es razón para acabarla; el Consejo de la Judicatura debe permanecer como una institución que le ha prestado un gran servicio al país; nuestra política lo consagró como un órgano de administración de justicia compuesta por salas administrativas y jurisdiccional disciplinarias.

La gestión de las salas administrativas de Colombia ha sido notoria en varios aspectos, en especial, concurso de méritos, ingreso a la carrera judicial, creación y distribución de despachos judiciales, capacitación por Escuela Rodrigo Lara Bonilla, desconcentración administrativa de la Rama Judicial, reordenamiento territorial, mapa judicial, implementación del sistema penal acusatorio y oralidad laboral, civil, penal y administrativa, así como defensa de los diferentes derechos fundamentales.

Segundo, importancia de la función jurisdiccional en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura y de las salas jurisdiccionales disciplinarias. En los Estados de derecho el valor superior de la recta administración de justicia descansa en dos principios básicos: la independencia y la imparcialidad de los jueces. La independencia e imparcialidad deben ser valoradas a partir de los demás órganos del poder —el Ejecutivo y el Legislativo— a partir de sus propios órganos de administración de justicia, es decir, las otras altas cortes y sus respectivas jurisdicciones.

A partir de quienes integran la litis como demandantes, como demandados y como abogados, pero más importante aún a partir de quienes ejercen la potestad disciplinaria como funcionarios judiciales que actualmente son las salas jurisdiccionales disciplinarias, pues solo así se garantizarían los principios sobre los que descansa la función pública y administración de justicia.

Históricamente, la competencia para investigar disciplinariamente a los funcionarios judiciales a partir incluso de la creación del Tribunal Superior Disciplinario se le ha otorgado a organismos y corporaciones de alto rango y de carácter jurisdiccional y no a organismos de inferior rango de carácter administrativo.

En primer lugar, se le otorgó a la Corte Suprema de Justicia, posteriormente se creó el tribunal disciplinario y finalmente la Asamblea Constituyente de 1991 creó el Consejo Superior de la Judicatura, fue instituido como un órgano imparcial e independiente al que se le encomendó a través de la carta política y a través de su sala disciplinaria la misión de administrar justicia sobre magistrados, jueces, auxiliares de la justicia, jueces de paz —hoy árbitros y conciliadores—, funcionarios de superintendencia con función jurisdiccional, notarios y demás funciones con función jurisdiccional.

Las decisiones que profieren las salas jurisdiccionales disciplinarias son jurisdiccionales y por tanto no pueden ser revisadas por otras jurisdicciones como lo sería la contencioso-administrativa. Someter dichas investigaciones y sanciones disciplinarias impuestas a jueces por el incumplimiento de sus funciones y eventualmente por actos de corrupción o conducta sancionables por el Código Penal a la revisión de la jurisdicción contencioso-administrativa implicaría, adicional al tiempo de la investigación, contar con siete u ocho años más de trámite a través de un medio de control por una acción de nulidad en el establecimiento que llevaría a la burla del derecho y acceso a la justicia de la ciudadanía en tanto que los fallos disciplinarios quedarían para enmarcar.

El atribuir a las providencias de las salas jurisdiccionales disciplinarias el carácter de actos administrativos traería como consecuencia una jurisdicción sometida a las determinaciones de otra.

En cuanto al tema de los abogados, quienes tienen vinculación directa con la administración de justicia, advertimos la inconveniencia del proyecto de reforma al crear los colegios de abogados y encargar de la función disciplinaria frente a los profesionales del derecho, consideramos que los colegios deben dedicarse a la reivindicación de la profesión y propender a la formación jurídica pero especialmente ética de los abogados.

Si bien es cierto, actualmente el Gobierno se pronuncia con relación al cabildeo de los abogados en las

altas cortes, es mucho más grave que a través de los años y aún sigan siendo innumerables las denuncias disciplinarias que a diario se realizan contra los abogados por incursión en faltas de diligencia profesional que llevan al traste con las pretensiones de la demanda y con la caducidad de la acción, pero mucho más grave aún las incontables denuncias por faltas a la honradez debido a la apropiación por parte de abogados de inmuebles a recuperar o restituir; dinero de productos de sentencias, pensiones, sucesiones y demás, que son clara señal de la carencia de formación de valores y principios éticos en los profesionales del derecho.

Nos preocupa que esta reforma traiga consigo la impunidad, que constituya una privatización de la investigación disciplinaria respecto de los abogados atendidos su participación en la administración de justicia y en el derecho administración de acceso a la justicia y dudamos que los colegios de abogados conformados por sus pares sean efectivos a la hora de reprimir estas conductas que tanto afectan a los ciudadanos, máxime cuando en la práctica ejercen función administrativa y tendrían ejercicio de acción contenciosa, continuarían ofreciendo sus servicios por largos años a pesar de estar sancionados.

Estas investigaciones deben mantener su carácter jurisdiccional y deben ser conocidas, tramitadas y falladas por cuerpos colegiados integrados por funcionarios de alto nivel. No podría un funcionario de menor rango con función administrativa hacer gala de la imparcialidad, la autonomía y la independencia que se requiere para dichas investigaciones.

Acerca de la inconveniencia de la creación de la comisión nacional de disciplina y el recorte de la función jurisdiccional, resulta absolutamente inconveniente que de la Sala de Gobierno Judicial no haga parte el presidente de la jurisdicción disciplinaria, como sí sucede con la jurisdicción ordinaria y contencioso-administrativa porque dicha sala de gobierno que le corresponde en el ejercicio de funciones que afectan directamente la jurisdicción disciplinaria.

En el artículo pertinente a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, no se establece de manera clara que por los magistrados de dicha comisión se ejerce la función jurisdiccional, simplemente se menciona la función disciplinaria, por lo que teniendo en cuenta que a dicha Comisión Nacional de Disciplina Judicial no se le da el estatus de órgano autónomo e independiente de alto rango, como se le dio al Consejo de la Judicatura. Esto puede representar una vulneración de derechos y postulados a la carrera judicial.

Es que respecto de los magistrados de salas disciplinarias al retirarlos del conocimiento de las acciones de tutela, se contrarían los principios de la función jurisdiccional y administración de justicia ya que dicha función es una sola, no se puede dividir...

Tiene todo funcionario que en la ley le asigna y tiene idéntica actitud para realizarla porque todos los jueces de la República son jueces constitucionales sin limitación alguna. No existe razón jurídica tendiente para considerar que los magistrados de salas disciplinarias y de carrera judicial que ostentan la condición de jueces de la República facultados para ejercer jurisdicción no puedan tener competencia para conocer de acciones constitucionales de tutela.

Ello representaría no tenerlos como verdaderos jueces de la República, como sujetos imparciales y autónomos con la formación que se requiere para frenar los cargos que tienen. El control de constitucionalidad en Colombia es mixto y le corresponde no solamente a la Corte Constitucional, sino a todos los magistrados.

No es aceptable que una garantía constitucional de la magnitud de la acción de tutela se vaya a privar a los magistrados de las salas disciplinarias que ejercen jurisdicción por disposición del mismo Constituyente de seguir conociendo esta clase de acciones que por excelencia constituyen el mecanismo de defensa judicial más expedito y garantista no solamente en la salvaguarda del derecho fundamental, sino del derecho de administración de justicia, competencias relacionadas con la protección de derechos fundamentales, afianzamiento y defensa de la supremacía de la Constitución.

Retirar a los magistrados de carrera y de salas disciplinarias la competencia para conocer acciones de tutela desconoce la esencia de la función jurisdiccional que el Estado les asigna a los jueces de la República es un contrasentido y desconoce los pilares en que descansa el Estado social de derecho al sostener que el magistrado jurisdiccional disciplinario de igual jerarquía a los de tribunales superiores y administrativos no puedan conocer de acciones constitucionales. La prohibición mencionada constituye pérdida y retiro de jurisdicción a unos magistrados como si en efecto se tratara de magistrados de tercera categoría.

El considerar que los magistrados de salas disciplinarias no hacen parte de una verdadera jurisdicción con una corte a la cabeza genera discriminación y desigualdad en materia de postulados de la carrera judicial.

En síntesis, la creación de la Comisión Nacional Disciplinaria con menor rango, con menor independencia y autonomía sería un remedio peor que la enfermedad; es de trascendental importancia para el país en este momento que se fortalezcan los controles jurisdiccionales disciplinarios.

La realidad que vive el país tratándose de funcionarios judiciales exige que se mantengan esos controles sin intervención de ningún aporte o jurisdicción en las decisiones y sea una corporación de alto nivel como pretendió la creación del Consejo Superior de la Judicatura y ha venido sucediendo de años atrás ejercer el control disciplinario sobre funcionarios de la administración de justicia.

En cuanto a la elección de magistrados de la Comisión Nacional Disciplinaria, debo decir y hacer notar que al ser ternados dichos magistrados por los presidentes de las tres cortes se perdería la autonomía y la independencia de la que hablamos al interior de la Rama Judicial con relación a las demás corporaciones para investigar a jueces y magistrados de cada una de las jurisdicciones, pero más importante aún que los magistrados de dicha Comisión Nacional Disciplinaria puedan investigar a magistrados del tribunal de jueces quienes han incidido directamente en su nombramiento. En este caso no lo podrían hacer, estarían sometidos a situaciones e insinuaciones y presiones y a continuos impedimentos.

Por todo lo anterior, considero inconveniente la conformación de la terna por la Sala de Gobierno Judicial y estimo que debe estructurarse un mecanismo con un sistema donde prime la carrera judicial ya que a

los jueces disciplinarios se les debe exigir mayor rigor y cumplimiento en requisitos éticos y morales y deben tener especialidad bien sea por formación o por experiencia y también debe tenerse en cuenta un número de magistrados que provengan de la carrera judicial.

En relación con la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial con una función jurisdiccional reducida o recortada para sus magistrados o que esas providencias se diga que tienen carácter administrativo revisable por la jurisdicción contenciosa, debemos decir que la carrera judicial es un sistema que busca eficiencia y eficacia en la administración de justicia en igualdad de oportunidades, en mérito como fundamento de ingreso, permanencia y promoción.

Todo ello con base en normas de carácter laboral y constitucional e internacional. En estos términos, ante la inminencia de la creación de la Comisión Nacional Disciplinaria y unas comisiones seccionales de disciplina de menor rango del Consejo Superior de la Judicatura y Consejo seccional con desconocimiento de la potestad jurisdiccional plena que nos asiste a los magistrados de carrera judicial de la misma jerarquía, es decir, con función jurisdiccional recortada o reducida, solicitamos a la Comisión muy comedidamente estudiar nuevas posibilidades para garantizar a plenitud la carrera judicial, el derecho de permanencia y promoción que nos asiste, la independencia y la autonomía de la función jurisdiccional y el ejercicio efectivo de la administración de justicia sin limitación alguna.

Igualmente, reiteramos que rescatamos la creación del tribunal de aforados y proponemos que es el integrado por personas especializadas con formación o experiencia en derecho disciplinario y pensamos que sería una ganancia de la reforma en otorgarle funciones de policía judicial tanto al tribunal de aforados como a la Sala Disciplinaria.

Muchísimas gracias, Senadores, por su atención.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor William Andrés Castiblanco Castellanos, Abogado y Juez de Circuito:**

Buenos días, honorables Senadores y Senadores y personas presentes. Agradecemos en nombre de los jueces penales municipales y del circuito de Bogotá esta oportunidad que nos brinda para ser escuchados en el seno legislativo; esperamos en efecto que esta reforma produzca cambios tangibles en el ejercicio de nuestra función.

Lo primero que se debe advertir es que hay que dejarle claro al país que los jueces no nos oponemos a la reforma a la justicia; al contrario, estamos clamando una reforma desde hace mucho tiempo, partimos de que nuestra debilitada Rama Judicial requiere no solamente un rediseño que le permita responderle al país porque desafortunadamente hoy en día los jueces tenemos que responderle al país cuando en realidad jamás hemos tenido la oportunidad de diseñar las políticas, los esquemas que permitan brindar esa eficacia que el país reclama hoy ante la hecatombe que se vive en nuestra Rama Judicial con lo que podemos decir es que eso obedece en gran parte a que no hemos podido gobernar nuestra Rama Judicial.

El Legislativo establece la manera de administrar sus recursos y administrar su gestión; el Ejecutivo hace lo propio. Nosotros realmente no hemos contado jamás

con la posibilidad de que nuestras necesidades sean tenidas en cuenta; el esquema actual nos muestra a las claras que el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, conformada por seis magistrados y a su vez acompañados de dos magistrados auxiliares, no ha sido suficiente para poder atender nuestras necesidades.

No nos oponemos a que haya un cogobierno dentro de la Rama Judicial, es decir, que las demás ramas se volteen en el favor de que nuestra Rama Judicial cumpla los cometidos de pronta y cumplida administración de justicia; pero eso solamente se logra si los propios jueces, que conocemos la realidad que todos los días tenemos que asumir, las limitaciones que tenemos para cumplirle al país, podemos dirigir esa Rama Judicial.

Requiere una colaboración armónica, pero ello no implica que el Ejecutivo siga decidiendo por ejemplo la manera en que se manejan los recursos en la Rama Judicial. Cada vez que se va a tomar una medida para fortalecer esa estructura que tan debilitada se encuentra, debemos depender siempre, por ejemplo, del presupuesto.

Cómo no recordamos la semana pasada en el seno del Legislativo, pero en el edificio a través de la charla que muy gentilmente nos permitió compartir la Senadora Claudia López y el senador Andrade y la Senadora Angélica Lozano, pudimos traducir algunas necesidades que hoy quisiéramos en este seno igualmente se escucharan con atención.

Y es que justamente hace 20 o 25 años teníamos 78 juicios del circuito hoy tenemos 51 ya no 56 como dije en ese momento, cuando la complejidad de los asuntos ha cambiado, cuando el sistema obliga a que todo sea oral, cuando por ejemplo en Bogotá se ha recibido gran parte del conflicto en el país, hemos hecho manifestaciones claras ante el Consejo superior de la judicatura ¿Y qué nos dice? Pues que ellos no gobiernan, que gobierna el ejecutivo, porque si no les dan presupuesto no hay posibilidad de copar esas medidas.

Hoy se dice que el presupuesto se va a otros rubros que realmente no buscan el beneficio de la justicia, lo que queremos es eso, que los propios jueces a todo nivel puedan hacer parte de esas decisiones ¿Cómo le respondemos al país si no nos permiten justamente hacer parte de esas decisiones administrativas? Yo no creo que la forma de establecer un control sea justamente a través de hacer que el ejecutivo tenga incidencia en el Gobierno de la Rama Judicial.

La primera figura que se crea allí es la sala de Gobierno judicial, allí se establece que el presidente de las altas corporaciones, Corte Constitucional, Suprema y Consejo de Estado, tengan asiento permanente mientras tengan esa calidad o sea que van a estar un año presidiendo sus corporaciones y a la vez dirigiendo su despacho judicial y a la vez como una tercera función estarán gobernando la Rama Judicial.

Si seis magistrados titulares que son dos auxiliares o sea 18 personas se constituían en una barrera infranqueable para poder trasladar nuestras necesidades porque realmente no nos podían atender, porque realmente tenían que manejar toda la realidad del país, hoy será imposible que el presidente de la sala penal, que la Corte Suprema de Justicia, perdón, aparte de presidir esa

corporación, aparte de tener los asuntos propios de su labor, le dejen esta función.

O sea, ¿cada cuánto podrán reunirse estos mandatarios o estos magistrados?, ¿qué tiempo podrán dedicarle al cumplimiento de tan importante tarea?, no va a haber permanencia de gestión, esa gestión solamente tardará un año que es lo que dura presidiendo su corporación, habrá un delegado de los Magistrados del Tribunal, un delegado de los jueces y un delegado de los empleados judiciales conforme a las matemáticas vemos que esos tres cargos de magistrados dirigiendo la sala de Gobierno judicial corresponden al 43% de esa comisión.

Es decir 83 servidores para tener una representación aquí de 43%, en tanto que más de 30.000 empleados tendremos el 28% de representación, tal vez usted no lo sepan pero es lamentable que los magistrados de cada una de las áreas no sepan las realidades que se viven ni siquiera en los juzgados de Bogotá aunque sus sedes como altas corporaciones funcionan en esta capital.

No las conocen y si 18 no nos escuchaban tres menos, lo que se propone aquí es que esos tres magistrados tengan un período más largo, uno y que tengan dedicación exclusiva es decir, que sean exaltados por su corporación y que se dediquen exclusivamente a contribuir a esa tarea tan importante y dispendiosa que es la Administración de la Rama Judicial.

Pero igualmente se solicita que analicen la posibilidad de que por parte de los jueces no sea un solo delegado sino que haya un delegado por especialidad, un delegado penal, un delegado civil, un delegado laboral y un delegado administrativo, y es que en la praxis los jueces no sabemos siquiera o los jueces penales no sabemos siquiera cómo está la condición de los colegas de municipios cercanos.

¿Cómo puede un funcionario judicial en la calidad de juez delegado en esta tarea de Gobierno poder recibir todas las situaciones complejas que se viven en todos los despachos del país?, eso resulta bastante difícil, por eso analizando que son 30.000 servidores judiciales no deben ser representados solamente por dos personas en esa sala de Gobierno, sino que por el contrario que ellos sirvan de canal de recepción de su especialidad y el juez penal se ocupará entonces en ese cargo de recibir todas...

Entonces reiteramos y esperamos que en esa sala de Gobierno judicial pudiera estar cuando menos un juez de cada especialidad, que esos jueces tengan impedimento para poder disfrutar después de algún encargo y solamente podrán ascender por carrera a efectos de que evitemos que terminen de pronto con algunas bondades luego de que se desempeñen allí.

La Junta Ejecutiva de Administración Judicial debe ser un órgano consultivo no decisorio como están dando funciones aquí en el proyecto, y la dirección ejecutiva de administración judicial solamente es eso, es un ejecutor de políticas, no podemos dotar a este experto, algunos ya dicen que un gerente que decida por las realidades que no conoce.

Básicamente lo que esperamos es que nos permitan realmente hacer parte de las decisiones que gobiernan nuestra rama, siempre tenemos que responder del país por políticas que no son nuestras. Muchas gracias señores Senadores y Senadoras muy amable.

**La Presidencia, ofrece el uso de la palabra a la doctora Carolina Briceño Álvarez, ciudadana:**

Buenos días Comisión Primera, Senadores, invitados, hoy me presentó como ciudadana, mujer y joven para impulsar un proyecto que está presentando el Gobierno nacional, en el proyecto equilibrio de poderes en el cual, entre otras cosas importantísimas, se propone que el segundo candidato en votos en las elecciones de Presidente de la República sea Senador.

El segundo candidato a la Presidencia Representante a la Cámara, los segundos en las elecciones de gobernadores tendrán curules en las asambleas departamentales y los segundos en las elecciones de alcaldes tendrán curules en los respectivos consejos, actualmente quienes votan por el candidato que pierde la elección prácticamente desperdician su voto, porque este candidato corre el riesgo de esfumarse en la vía pública y política y en esas circunstancias desanimar al elector y es causa entre otras de la abstención electoral.

El elector ya sometido a una condición inferior y puede resignarse con ver que sus candidatos alcancen un buen número de votos y a eso nada más y ellos tarde se reservan para otra oportunidad o guarden silencio o sencillamente abandonen la actividad política, he allí la importancia de este proyecto ya que busca dar pleno valor al voto ciudadano pues no solamente el ciudadano que vota por el candidato ganador tendrá representación ostensible sino también los ciudadanos cuyos candidatos siguen en votos al primero.

Por supuesto los elegidos representan al pueblo sin distinción de ninguna clase entre quienes votan a su favor o votaron a favor de otros que no resultaron elegidos, pero se aspira con las modificaciones propuestas a que las ideas y planteamientos que se hacen en las campañas electorales no se diluyen y por el contrario puedan analizarse y tener posibilidad de realización.

En ese orden de ideas la representación sería tangible o sea real y eficaz integrada por ciudadanos que depositan su voto y logran que sus candidatos tengan éxitos y por ciudadanos cuyos candidatos ocupan los segundos lugares, en lenguaje deportivo sería reconocer la opinión de los subcampeones de la contienda electoral.

Una disposición con la que se propone solo para citar algunos ejemplos los candidatos Álvaro Uribe, Andrés Pastrana, Horacio Serpa Uribe, Carlos Gaviria Díaz, Antanas Mockus y Óscar Iván Zuluaga habrían estado sentados aquí en el Senado de la República, pues siguieron en votos a los presidentes César Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Álvaro Uribe Vélez y a nuestro actual Presidente Juan Manuel Santos.

Además la representación completamente democrática y el proyecto aspira a permitir dar espacios a la oposición que ahora son restringidos, ilimitados, la Constitución Política garantiza el derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a declararse en oposición al Gobierno y después de esta declaración pueden ejercer la función crítica, planear y desarrollar alternativas políticas.

Pero si bien el derecho a la oposición se consagró explícitamente, los instrumentos para hacerla efectiva están limitados y son apenas el acceso a una información a la documentación oficial, el uso de los medios de comunicación del Estado, el espectro electromagnético y la réplica de los mismos medios de comunicación.

No se menciona un derecho que surge por generación espontánea en las elecciones y de las posiciones políticas distintas a la oficial o la mayoritaria, es el derecho de los ciudadanos perdedores en las elecciones para tener representación visible y eficaz en las corporaciones y plantear inquietudes y proyectos sobre la manera cómo debe comunicarse y conducirse el Gobierno y cómo deben solucionarse los problemas que ordinariamente atraviesa la comunidad no hacer efectivo este derecho constituyente.

El deterioro a la representatividad en que los países desarrollados cada día se aumenta y se profundiza el derecho a la integridad de las Corporaciones Públicas es *intuitio personae*, es decir, concede los atributos personales y los votos con que la ciudadanía apoya al candidato, por este motivo como consecuencia la función electoral de donde nace no es susceptible de ser transferido a ninguna persona y en caso de declinarlo o renunciar se perdería la respectiva curul con la siguiente responsabilidad política y quien así actúa.

Es en esta manera cierta de empezar a constituir el régimen de la opción en Colombia y de la oposición y ahí hay aún más una propuesta que así refleja el verdadero equilibrio de poderes razones por las cuales se ha recibido un amplio respaldo popular. Muchas gracias.

**La Presidencia, ofrece el uso de la palabra al doctor Víctor Alejandro Wong Meraz, Catedrático de la Universidad Autónoma del Estado de México:**

Buenos días tengan todos ustedes, primero que nada quiero agradecer la invitación que me han hecho para participar aquí en la Comisión Constitucional Permanente y agradecer al Senador Carlos Fernando Mota y a su equipo que en algunas ocasiones hemos estado trabajando algunos proyectos desde una perspectiva, la mía de un mexicano que se dedica a la academia y pues agradecerles a ustedes que me hayan dado este espacio para platicar.

Cuando uno está en la academia tiene que partir de que el derecho constitucional y en la Constitución no son recetas mágicas, cuando a Solón le preguntan quién tiene la mejor Constitución él contesta para quién y para cuándo, esto significa que tenemos que contextualizar, no podemos trasladar instrucciones de un país a otro pensando que van a tener la misma eficacia para el país donde se está desarrollando.

En este sentido hay que entender que el derecho constitucional no es nada más jurídico, tiene un elemento político es esa la visión de Germán Heller, porque la Constitución además de ser norma es un Código Político, en ese sentido en reiteradas pláticas académicas con el profesor Víctor Nolen nos explicaba que el problema del jurista es que no contextualiza, el problema del politólogo es que no fundamenta.

Mi participación voy a tratar de elaborarla en cuatro partes, primero entender cómo es el derecho constitucional desde la perspectiva del poder constituyente, la reforma constitucional, la mutación constitucional y en específico algunos documentos de la reforma en relación a la visión de poderes.

Debemos de entender que el poder constituyente es un poder político que se fundamenta en una realidad, no es un poder jurídico, porque es a partir de su actuar que empieza la publicidad, la misión de un poder constituyente es crear una Constitución y desaparecer, pero en ese sentido hay que entender qué tipo de Cons-

titución, una Constitución moderna, sí, que contempla derecho fundamental, derechos humanos y división de poderes.

Eso es lo mínimo que debe tener una Constitución y desde la otra perspectiva tenemos que asumir lo planteado por Carl Schmitt es la norma que contiene principios políticos y jurídicos fundamentales de un país, eso es lo que nos va a contextualizar, la reforma constitucional cuando empezamos a hablar de reforma constitucional la discusión es si va como un poder constituyente o como un poder constituido.

Y es la tensión en el derecho constitucional del poder constituyente querer hacer funciones de constituido y los poderes constituidos de constituyente, entonces para entender cuándo debe operar una reforma constitucional debemos de partir de la idea de que las reformas constitucionales son necesarias cuando se pueden hacer jurídicamente y lo permite o se permite políticamente.

Si no tiene esos dos elementos va a ser difícil que impregne o que marque una reforma constitucional porque como lo he dicho la Constitución no es nada más jurídica, es política y tiene un contenido político muy alto, entonces si nos decantamos porque la reforma constitucional es un poder constituyente el grave problema y es en específico lo que se ha analizado desde la práctica también del derecho comparado aquí en Colombia cuando se decanta por un poder constituyente podemos hablar de que es un poder ilimitado y el derecho constitucional su principal objetivo es el control del poder.

Entonces debemos de partir de la idea de que es un poder constituido y ahorita voy a tratar de explicar y reforzar esta idea, porque al contemplarlo como constituido lo vamos a limitar, entonces como ustedes saben en la teoría se manejan dos tipos de límites los explícitos y los implícitos, los explícitos no tenemos ningún problema porque expresamente están establecidos en la Constitución o lo que se puede denominar cláusulas pétreas o cláusulas de intangibilidad que puede ser materiales o temporales.

Lo interesante viene cuando hablamos de los límites implícitos y en ese sentido yo los he catalogado como materiales y formales y creo que aquí es donde vamos a empezar a aterrizar lo que a ustedes les interesa escuchar, los límites implícitos materiales a la reforma constitucional es que no puede reformar la Constitución.

Pues en un principio es el concepto propio de Constitución, si ¿Y qué entendemos por el concepto propio de Constitución? Lo que se plasmó en el artículo 16 de la declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 agosto 1789 toda sociedad que no consagre derechos fundamentales y ahora tiene la dinámica de la expansión de los derechos humanos, los derechos humanos y división de poderes carece de Constitución.

Desde esta perspectiva los derechos fundamentales y humanos son un límite implícito material a la reforma constitucional, debemos entender que los derechos fundamentales humanos como límite implícito pero no para aminorarlos, pero sí para acrecentarlos, en la teoría de los derechos humanos las distintas generaciones de los derechos han ido apareciendo en el transcurso de la historia.

La otra es una reforma constitucional no puede atentar contra la división de poderes, otro de los límites implícitos materiales a la reforma constitucional son precisamente los principios políticos jurídicos fundamentales de un país, que en el caso de Colombia se encuentran en el artículo primero.

La República, el Estado unitario, la democracia participativa son unos límites implícitos a la reforma constitucional que si se llegaran a modificar lo que en realidad estaríamos haciendo es hablar de otro texto constitucional, y ¿Por qué hay que limitar a la reforma constitucional? Porque si no logramos limitar a la reforma constitucional tampoco podemos limitar a la mutación constitucional.

En ese sentido hay que entender que tanto la reforma como la mutación son dos figuras que se complementan pero que a la vez se excluye las dos son mecanismos para modificar la Constitución mientras que la reforma deja intacto el texto constitucional, la mutación modifica su entorno, entonces son figuras que se complementan pero que a la vez se excluye.

Porque en la medida en que aparece la reforma constitucional no aparece la mutación y en medida que aparece la mutación no aparece la reforma y hay que entender qué tipos de mutación hay y creo que aquí también eso es algo que está muy de moda en Colombia, ¿Cómo vamos a dividir las mutaciones? Pues precisamente la primera es práctica que no va en contra de la Constitución, otra es la imposibilidad de ejercer ciertos derechos establecidos en la Constitución, prácticas que van en contra de la Constitución y por último la que creo que ustedes están aquí la interpretación constitucional.

La interpretación Constitucional es una forma de mutación la cual realizan los jueces, los magistrados, los miembros del Tribunal Constitucional, entonces por eso es tan importante poder limitar la reforma constitucional, porque si no reformamos la reforma, tampoco podemos frenar o limitar la mutación y ese activismo judicial puede poner en riesgo todo el Estado constitucional, por eso hay que limitar la reforma y para poder limitar la mutación en específico cuáles límites le vamos a trasladar a la mutación, pues los mismos de la reforma excepto los límites implícitos formales que por cuestiones de tiempo ya no las pude abordar.

Y en relación a la reforma que ustedes están planteando creo que un constitucionalista como lo mencionaba el doctor Jorge Carpizo tiene un compromiso con la nación, una mala asesoría de un constitucionalista puede llevar a la desgracia una nación entera, la reforma que ustedes están discutiendo, creo que hay que hacer hincapié en el análisis sobre el tribunal de aforados al respecto de los derechos fundamentales humanos antes y después de su creación.

En relación al Senado, su representación territorial o cuidar que no exista una sobrerrepresentación en relación a la reelección, su prohibición que ya la tiene contemplada y yo agregaría otro candado porque ustedes le están dejando la puerta abierta que a través de un referéndum o una asamblea constituyente se pudiera modificar la reelección.

Yo le pondría otro candado que si el Presidente solicita un referéndum o convoca una Asamblea Nacional constituyente para modificar la reelección no pueda surtirle efectos para el que la promueve si no que se

dejen para el siguiente Presidente darle esa posibilidad y creo que ese va a ser un candado importante para los futuros gobernantes. Quiero agradecer que me hayan escuchado, muchas gracias.

**La Presidencia, ofrece el uso de la palabra al señor Ébert Orlando Ceballos Valencia, ciudadano:**

24 marzo de 2015 se dirige a ustedes Ébert Orlando Ceballos Valencia identificado con cédula de ciudadanía 12998232 señor Presidente de la Comisión Primera del Senado, señoras y señores Senadores. Señoras y señores asistentes muy buenos días.

El Congreso tramita en segunda vuelta una reforma constitucional con el objeto de subsanar el desequilibrio de poderes y el progresivo desajuste institucional del sistema de pesos y contrapesos originalmente planteado en la Constitución Política de 1991, ya ha agudizado con la reelección presidencial.

Dentro del proyecto gubernamental se ha adicionado una propuesta en el sentido de establecer que esta prohibición solamente puede ser levantada por referéndum o asamblea constituyente, esta sería una cláusula que en la teoría constitucional se denomina causa pétreas para que en adelante no haya reelección o al menos sea el pueblo, una asamblea que decida el asunto.

El régimen constitucional colombiano tiene cláusulas pétreas que limitan inclusive la potestad legislativa del Congreso y así lo ha reconocido la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos, basta citar como por ejemplo el Estado social de derecho, la división de poderes, el régimen democrático entre otros.

Esta propuesta tiene respaldo de la opinión pública porque el Congreso demostró ser vulnerable en la reelecciones de Uribe y Santos las cuales en verdad trajeron un desajuste en los poderes públicos en beneficio de la rama ejecutiva y grave daño para la institucionalidad, tan es así que el propio Presidente Santos una vez reelegido presentó esta propuesta para volver a transitar por los cauces de la misma.

De otra parte llama la atención la propuesta de darle un segundo lugar al ejercicio del derecho fundamental a la oposición, el artículo 112 de la Constitución Política se consagra en el estatuto de la oposición se reduce prácticamente a nada, bienvenida entonces la propuesta del voto eficaz donde la abstención es superior a casi el 50% de los electores.

Los perdedores que ocupen el segundo puesto tendrán curules en las corporaciones públicas, el segundo en votos por ejemplo para la presidencia de la República será reconocido como Senador, el segundo en votos para la vicepresidencia será reconocido como Representante a la Cámara, por un mandato específico para hacer uso del derecho de la oposición.

De igual manera para nuestras regiones los candidatos a la gobernación en segundo lugar serán diputados y los segundos en voto para la alcaldía serán concejales, para que de igual manera ejerzan el derecho a la oposición, nuestro columnista Eduardo Posada Carbó en su columna *El Tiempo* el 30 octubre de 2014 palabras más palabras menos expresó que esta propuesta es impecable si se cumpliera la finalidad a la que me he referido.

Lejos de ser un premio de consolación como lo han mencionado algunos que no profundizaron en el tema, lo que se trata es de abrir espacios y posibilidades frente a la oposición, la propuesta habría sido completa si los organismos de control que hacen en manos de los partidos de oposición a nivel nacional, departamental, distrital y municipal.

Para la autorizada reflexión de los señores legisladores qué bueno traer la ponderada enseñanza de John Neil al referirse a la oposición, “le viene bien al hombre un poco de oposición, las cometas se levantan contra el viento no a favor de él”. Mil gracias.

**La Presidencia, ofrece el uso de la palabra a la doctora Blanca Ramírez Salazar Socióloga Sindicato Asociación de Servidores Públicos de los Órganos de Control de Colombia, Asdecot:**

Buenos días honorables Senadores y Senadoras, honorables asistentes, vengo a hablar en nombre de la asociación de servidores públicos de los órganos de control de Colombia, Asdecot, sindicato que nació como una necesidad de defensa del control fiscal y que agrupa a la gran mayoría de servidores públicos de las contralorías de Colombia.

Hemos hecho una exposición un poco más extensa que ha sido dejada en las oficinas de cada uno de ustedes, este documento que presento hoy es solamente el resumen y la parte concreta de nuestras propuestas respecto al tema del control fiscal en el proyecto de ley de equilibrio de poderes.

En mi calidad de presidente nacional de Asdecot junta directiva nacional presento a ustedes nuestras apreciaciones en lo pertinente al control fiscal que trae el Proyecto de Acto Legislativo número 018 de 2014 Senado, 153 Cámara públicamente conocido como reforma el equilibrio de poderes.

Nuestra organización el 2003 y con motivo del referendo realizó una participación activa en defensa de las contralorías como instituciones y del control fiscal como función pública, por el contrario los enemigos del control fiscal han querido debilitarlo y en parte lo han logrado a través de leyes y disposiciones que han reducido considerablemente sus presupuestos para en algunos casos hacer a las contralorías territoriales casi inoperantes.

Todos sabemos que existen intereses del sector privado para poner en funcionamiento de empresas privadas de auditoría, conscientes de la responsabilidad como servidores hemos participado en diferentes debates ante el Congreso, académicos e institucionales, para lograr un mejor control fiscal que nos permita con servicios retribuir a la comunidad lo que por nuestro trabajo el Estado nos paga.

En escrito, ustedes, señalábamos que en el avance del proyecto discutido y conciliado hasta ahora ustedes deberían considerar que lo decidido en la Cámara de Representantes resulta para la problemática algo que no solamente no ayudaría sino que a futuro terminaría complicando más la situación pues el tema de elección de contralores como está y como lo han dicho los múltiples estudios sobre el tema es el origen de los demás problemas del control fiscal.

Cada cuatro años es la suerte la que determina en el juego político que lleguen a estos importantes cargos personas con conocimiento de control fiscal que no obedezcan a intereses políticos o personales, que defiendan el control y se interesen por dar mejores resultados, el control fiscal está duramente cuestionado, se dice que se piden coimas para no hacer auditorías, para cambiar hallazgos, para archivar procesos, etc.

Y todos estos riesgos aumentan cuando la escogencia del jefe no obra el criterio del mérito sino el clientelista y este es el verdadero temor que tenemos cuando proyectan hoy dejar en manos de las corporaciones públicas de carácter político toda la responsabilidad en la escogencia de quienes dirigirán nacional y territorialmente la gestión del control fiscal.

Nuestra propuesta que ya se trabaja con el Gobierno nacional a través de las reuniones Compes social 167 el cual se expidió con el fin de “fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en el país por lo cual se debe elaborar un proyecto de ley para crear la carrera administrativa de las contralorías territoriales y modificar la forma de elección de los contralores territoriales para garantizar la transparencia” es muy amplia en relación con los temas del control fiscal.

Pero este proyecto trata únicamente de la elección de contralores razón por la cual respecto a lo ya discutido por ustedes en este trámite quisiéramos que tuvieran en cuenta; primero regresar al texto definido en el Senado de la República que busca que la Comisión Nacional del Servicio Civil sea quien adelante el proceso de selección que podría ser de definición de ternados para que la escogencia del contralor que hagan las corporaciones públicas de carácter político tenga algo de independencia por la decisión y ante todo criterio técnico y de mérito que legalmente debe primar en su elección.

Segundo, la experiencia debería dejarse en 10 años pero no como experiencia profesional si no específica en control fiscal como sucede hoy cuando se escogen jefes de control interno de las entidades públicas.

Tercero, el Congreso debería considerar que la elección de contralores la hicieran las corporaciones públicas de carácter político saliente y no las entrantes para lograr más independencia a los contralores, esto es que dijeran ustedes que el contralor general o territorial se escogería en la última semana de sesión y de periodo de la respectiva corporación pública de carácter político y de elección popular.

Cuarto, consideramos que está bien que el Congreso amplíe el periodo de ejercicio y de gestión del auditor o auditora general de la República por ser el de dos años técnicamente escaso para plantear y desarrollar una buena gestión, creemos en la democracia y en que usted le pueden dar una lectura más detenida a lo que están aprobando contrario a lo que el común piensa nosotros estamos seguros que ustedes saben lo que hacen y por ende reclamamos de quienes quieran flexibilizar más al tema de elección de contralores que actúen con responsabilidad pues nosotros como trabajadores sentimos vergüenza cuando el control fiscal se cuestiona con razón por sus escasos resultados o por actos de corrupción.

Queremos y creemos que el control fiscal puede ser más eficiente si ustedes quienes deciden contribuyen a hacer lo mejor. Muchas gracias.

**La Presidencia, ofrece el uso de la palabra al doctor Romelio Daza Molina, Magistrado Colegio Nacional de la Judicatura:**

Buenos días, tengo una presentación pendiente para equiparar la audiencia, señor Presidente, tengo una presentación pendiente mientras aquí... ¡ah!, bueno...

Representó al Colegio de la Judicatura de Colombia este órgano fue constituido en la ciudad de Cartagena en un evento académico que tuvimos los magistrados de las salas administrativas y las salas disciplinarias del Consejo de la Judicatura, nosotros fuimos el primer concurso público de méritos que la Rama Judicial con la cual inició la Corporación de sus funcionarios judiciales en Colombia en el sistema de justicia.

Y en Cartagena nosotros nos constituimos como el Colegio de la Judicatura de Colombia un órgano que se ha encargado de promover la formación, la capacitación y el aporte en esta coyuntura a este tema que no es ajeno y es el que tiene que ver con el equilibrio de poderes en esto quinto debate en lo que tiene que ver con el sistema de gobierno judicial sobre todo en el nivel regional.

Debo arrancar diciendo lo siguiente, que me uno a la postura de la entrevista o hoy el diario *El Espectador* del ministro que Yesid Reyes cuando manifiesta que los entes o las entidades o las instituciones antes que proponer su eliminación hay que fortalecerlas, hay que revisarlas, hay que no arrancar de la tierra arrasada con ellas sino que hay que revisarlas a ellas y también ver qué pasa con los hombres que las representan en las coyunturas como las actuales.

Por lo tanto, considero que los 24 años de la Judicatura pese a que en el país pocos se atreven a hablar bien de ella como a mí me corresponde que llevé 17 años al servicio en carrera judicial en la función de gobierno y de control judicial debo decir que lo que la Judicatura requiere ministro o ministros es una revisión en su origen de la prohibición de sus titulares o representantes.

Es la revisión de esos requisitos, la revisión de la estructura actual que constituyó la ley estatutaria, la Ley 270, y es revisar las competencias tanto en el campo administrativo como en el campo jurisdiccional y se lo estoy diciendo desde el punto de vista de un hombre que ha estado frente al quehacer, en la responsabilidad que he tenido como representante en uno de los distritos más grandes que tiene Colombia, 324,000 km<sup>2</sup> del millón cien que tiene Colombia porque represento cinco departamentos del distrito judicial de Villavicencio y tres municipios de Cundinamarca.

Por lo tanto, puedo hablar con la autoridad que me corresponde desde el quehacer del órgano de gobierno y control en el nivel territorial de la administración de justicia.

Entonces encontramos en el proyecto no obstante a que esto no es lo que cursa una revisión estructural a lo que ahí hace 24 años luego del constituyente debo hablar, sin embargo, del proyecto que hay en curso y debo mencionar que el proyecto actual tiene o presenta unas dificultades estructurales como el de la concentración territorial y funcional.

Esa concentración parece que se ocupa nomás del problema del nivel central y siempre lo he mencionado como si el problema de Colombia y la justicia fuera de la plaza de Bolívar y fuera del Palacio de Justicia de la 12 con 7ª, vemos que también existe una ausencia de definición de las competencias en materia transicional, no se ocupa de qué va a pasar con esta estructura al día siguiente que se ha sancionado el acto legislativo.

También vemos deficiencia en el nivel territorial, en el control y el Gobierno en los 24 distritos judiciales que tiene Colombia, pareciera como si el problema fuera solo en Bogotá y en las Cortes, vemos una concentración inapropiada de competencias, ya lo dije la vez pasada concretamente otro zar de la justicia un director ejecutivo nacional donde se va a ocupar del manejo potencial de una nómina de 25.000 servidores sin contar la nómina de descongestión que hoy por hoy son 8.000 funcionarios y empleados.

Ese tipo de concentraciones al país no le viene bien y no le viene bien porque estaríamos engendrando un zar o un nuevo zar de la justicia y eso realmente en nuestra democracia presidencial es bastante el mal que le ocasiona cuando en una persona se concentra tanto poder, no es culpa de quien ostente el cargo es un problema estructural.

Entonces requiere una distribución apropiada de esas competencias, tampoco le viene bien al país unas competencias inapropiadas a unas oficinas seccionales de administración judicial que serían unas agencias de ese director ejecutivo nacional que funcionaría desde Bogotá.

¿Por qué son inapropiadas? Porque las funciones de las oficinas de administración son como su nombre lo dice de administración y las funciones que desempeñan los consejos seccionales no son propiamente administración son funciones de control y de gobierno, como es el tema de la vigilancia judicial administrativa que equivale a la tutela que tiene el usuario frente al proceso judicial cuando es atacado o es atropellado por un funcionario judicial en un proceso y no tiene recurso con qué actuar.

Acude a las salas administrativas y en 10 días debemos tramitar ese proceso administrativo que se llama vigilancia judicial y permite tomar correctivos e imponer sanciones al funcionario judicial como viene ocurriendo en el país y son miles de vigilancias que se tramitan día a día.

Ese tipo de funciones como el manejo de la carrera, como el manejo del mapa judicial, no son propias de la competencia de una oficina seccional de rotación judicial es propia de un órgano de control, también encontramos contradicciones al modelo propuesto en cuanto los principios constitucionales, contradicciones porque allí se plantea un modelo centralista y concentrado, ministro.

Contraría el principio establecido constitucional del artículo 209 que nos habla de la desconcentración de la delegación y centralización no se ve por ninguna parte este principio reflejado, también ataca el principio que establece para la administración de justicia en el 228 cuando nos menciona que la justicia en Colombia será desconcentrada y autónoma.

Es todo lo contrario y se está planteando un modelo como allí lo pudo mostrar centralista y concentrado y también va en contravía a lo que desarrolla la ley

estatutaria la administración de justicia que por cierto, eso sí que ha sido urgente que el país lo realizara a estas alturas porque bien desactualizada que se encuentra como reglamento constitucional en tanto que manifiesta que en desarrollo de esa desconcentración el país se divide en distritos, circuitos, circunscripciones, circunscripciones territoriales y municipales y hoy con el sistema acusatorio en unidades judiciales que es la unión de dos o más municipios.

Entonces, encontramos en la competencia de control y de gobierno funciones que no se ven por ninguna parte en el proyecto y que si es importante si de un buen diseño se quiere que este asunto se revisa como el tema de la vigilancia judicial, el tema del control, cobertura y acceso de las acciones constitucionales donde hay que programar la todo un año durante los fines de semana y festivos y al mismo tiempo el control de garantías que debe garantizarse todo el tiempo incluso durante el resto o por fuera de la jornada laboral lo que nosotros denominamos con turnos adicionales en competencia.

Está el tema también que las calificaciones que en Colombia tenemos 4.623 despachos judiciales ¿cuándo y cómo se van a calificar estos jueces? para garantizar su permanencia, control y mejoramiento en el servicio, es tema de las visitas se situó a la organización del factor de calificación de los jueces que se efectúa una vez al año por lo menos el control y seguimiento a los jueces de paz que entre otras cosas es una jurisdicción que merece una revisión en Colombia.

Y otro tema que es la coordinación a las autoridades indígenas en el país, en nuestro distrito es de una jurisdicción bastante amplia en todo el sector de la Orinoquia y del Amazonia y esas autoridades de cuando en vez se encuentran en dificultades y en conflictos con las autoridades ordinarias del país.

Formuló lo siguiente, hay algunos reparos en el tema que tiene que ver con la función disciplinaria, veo lo siguiente, el país definitivamente para concluir definitivamente se requiere un órgano regional idóneo y un aprovechamiento en la capacidad instalada existente con experiencia y perfil que existe en las regiones.

En cuanto al modelo disciplinario, debo hacer puntualmente cuatro anotaciones para que se tengan en cuenta, si la autoridad disciplinaria propuesta va a tener el perfil de un magistrado de corte su función debe ser necesariamente de naturaleza jurisdiccional, no conviene porque generaría una cadena de impunidad que sea una competencia administrativa.

Por otro lado tampoco se explica si va a ser uno o autoridad con equivalencia una corte porque no va a conocer de las funciones disciplinarias en el modelo que se propone, igual debe extenderse a la competencia disciplinaria a los empleados porque está demostrado que los nominadores como juez y magistrado la verdad no hemos sido capaces o no ha sido el mejor resultado esa competencia disciplinaria y debe estar sujeto a ese modelo disciplinario de los empleados judiciales no solamente a los funcionarios.

También debe revisarse el tema de la representación ante el consejo de gobierno y debe revisarse también con cuidado la constitución del Colegio de Abogados porque puede terminar convirtiéndose en un emporio o un fortín de los bufetes abogados en Colombia. Muchas gracias.

**La Presidencia Ofrece el uso de la palabra al doctor José Ebert Muñoz Barrera, (Asojudiciales), Asociación Sindical de Jueces de Colombia:**

Buenos días, soy el Presidente de Asojudiciales el sindicato de jueces y juezas de Colombia, es un sindicato de gremio que se creó en el año 2012, agradezco la invitación y que nos están escuchando los señores Senadores y Senadores.

Nosotros tenemos muchas preocupaciones y la primera que queremos decir es que realmente los jueces y las juezas de Colombia estamos muy dolidos de lo que está pasando en este país y lo que está pasando actualmente con la Rama; sin embargo, creemos que este país debe saber que las juezas y los jueces todos los días hacemos una labor ardua con una vocación que todo el mundo puede darse cuenta cuando están en las audiencias el trabajo diario que hacemos.

Pero el tema que nos convoca creo que tiene que ver con la propuesta del tema de la reforma constitucional, la pregunta que nos hemos hecho es ¿cuál es realmente y para qué hacer reformas constitucionales? y no seduce profundamente pensar en qué instituciones son las que vamos a hacer para el país y cuando pensamos en las instituciones pensamos que las instituciones tienen un componente importante de cuáles son los incentivos que les dan.

Y los incentivos pueden ser de naturaleza positiva y negativa; es decir, tenemos que pensar qué instituciones para Colombia y cuando decimos que tenemos que pensar qué instituciones para Colombia decimos que en este país no necesitamos hacer o traducir nos decía el profesor anterior, traer instituciones de otros modelos porque aquí las instituciones se transforman de una manera en unas instituciones que tienen una informalidad, unas prácticas informales que finalmente terminan desvirtuándose totalmente.

Entonces, si pensamos en cuáles son los incentivos si vemos la reforma que nos están proponiendo lo primero que debemos pensar es por qué, por ejemplo, subir la edad de los magistrados, ¿para qué subir la edad de los magistrados? Otro elemento que nos parece importante hoy es y ya lo han mencionado los compañeros anteriores es preguntarnos ¿cómo hacemos para fortalecer la independencia de los jueces de la República? ¿Qué es lo más importante y cuál es el único valor que tenemos los jueces?

Nuestra independencia, la independencia no puede tener precio y no puede tener ningún precio sino que el verdadero valor es que la independencia sea plena mas no absoluta y en ese sentido para nosotros, para poder hablar sobre la independencia tenemos que fortalecer un elemento, la carrera judicial, y la carrera judicial en este país así como está planteada desde la propuesta creemos que es necesario que creemos una comisión de carrera judicial.

Esta comisión de carrera judicial va a tener digamos la gran función de vigilancia y el control de la carrera así como la de evaluación de los jueces de carrera, esto nos permite responder a una pregunta importantísima, la dirección ejecutiva nacional como esta propuesta es una dirección con muchísimo poder, es una dirección que va a manejar 23.000 cargos, 8.000 cargos en provisionalidad, creemos que si nosotros le damos el carácter a la carrera judicial de especial como lo tiene en

la Registraduría, como lo tiene la Fiscalía y como lo tienen otras entidades vamos a fortalecer la carrera.

Y si le damos a la Comisión de Carrera Judicial la función de vigilar, controlar y de evaluar a los jueces con el carácter descentralizado entonces vamos a resolver un problema importantísimo, vamos a quitarle poder al director ejecutivo, el director ejecutivo se debe encargar de administrar los demás recursos, de la planeación, del presupuesto, pero lo que tiene que ver con la carrera judicial debemos protegerlo profundamente.

Creo que ningún juez de la República y hoy lo que más digamos aspira la ciudadanía es que sea juzgado por un juez independiente, por un juez probo, por un juez que sea ejemplo para esta sociedad, de esta manera también tenemos otra institución que se está creando que es la Comisión Nacional Disciplinaria y Judicial.

En esto queremos decir lo siguiente, para nosotros la Comisión Nacional Disciplinaria es bueno que salga el gobierno la Rama, porque ya tenemos la experiencia en esas, o en lo que ha pasado durante 24 años de experiencia en la sala disciplinaria, pero adicionalmente nos parece que la Comisión Nacional Disciplinaria tiene que tener un componente carrera es decir que los miembros tengan, uno de los miembros o parte de los miembros tengan por carrera.

Y tiene que tener un proyecto en plural porque, ¿cuál es el gran pecado de la sala disciplinaria actual? Su origen, su origen y que maneja los recursos que hace parte del Gobierno.

Si le quitamos esos dos elementos nos parece que puede generar mayor equilibrio, el otro elemento para efectos de la Comisión Disciplinaria y anteriormente a la defensa para nosotros es, por qué debe tener la naturaleza jurídica de los actos, debe ser administrativo, porque para efectos realmente los jueces de la República tenemos una función jurisdiccional y esa función jurisdiccional finalmente es controlada por nuestro superior funcional quien finalmente es el que hace el control sobre el acto jurisdiccional.

¿Qué es lo que va a controlar entonces esta Comisión Disciplinaria Judicial? Lo que va a controlar son los otros aspectos de lo que cumple el juez es decir la gestión dentro del despacho y la conducta moral, pero para esos aspectos nos parece que no es necesario tener magistrados con la naturaleza jurisdiccional.

Este acto administrativo pues tiene un control y tiene un control ante los jueces naturales que es la jurisdicción contencioso administrativa; por lo tanto, no es cierto que ese se quede sin control y que vaya a llegar a la impunidad porque entonces estaríamos diciendo que hoy con el nuevo modelo de la Ley 1437 de oralidad entonces no estamos funcionando en la jurisdicción contencioso administrativa.

Yo creo que sí estamos funcionando, las sentencias de la jurisdicción hoy están saliendo en seis meses, ocho meses y creo que está dando resultado, ahora cuál es el problema de la Comisión Nacional Disciplinaria así como está planteada, es que finalmente tenemos que darle el carácter de exclusiva y excluyente y de poder preferente.

¿Para qué? Para que un órgano de control como en la Procuraduría General de la Nación pues no terminé finalmente controlando a un órgano jurisdiccional, por eso tenemos que darle a esta comisión disciplinaria un

poder exclusivo y excluyente para que la función con la conducta de los jueces no termine siendo juzgada, entonces por el Procurador General de la Nación que seguramente ustedes ya conocen cuál ha sido en ese el discurrir toda su jurisdicción.

Ahora también hay otro elemento que es importante que se tenga en cuenta, es el tema de lo que tiene que ver con la carga y el rendimiento razonable, yo creo que todos ustedes se preguntarán por qué la congestión, pero seguramente sustentan a los despachos judiciales hoy ustedes pueden encontrar una juez que tiene el caso más emblemático de lo que pasa en Bogotá y entonces además de ese caso tiene 50 o 60 casos más por los jueces penales del circuito especializado también tiene mucha carga.

Y entonces eso en qué se traduce, finalmente se traduce en que termina siendo del juez el responsable de la congestión cuando el juez no es el responsable de las congestiones, si nosotros le colocamos en la constitución esa norma que a ningún juez de la República pueda tener la carga solamente pueda tener la carga o el rendimiento razonable, pues también leamos a contribuir para que su calificación pueda ser adecuada, idónea, oportuna.

Entonces otro elemento que nosotros creemos es que efectivamente debe incluirse dentro de los elementos para la carrera del rendimiento y la carga razonable, ahora para nosotros el tema del gobierno de la Rama ya lo expuso otro compañero del doctor Castiblanco cuando decía yo creo que hay que darle más responsabilidades a los jueces en cuanto a la administración de la Rama y esto es importante por una razón porque cuando le preguntan a la Rama Judicial porque no es eficiente, porque usted no rinde, no le están preguntando los jueces de la República le está preguntando a unos administradores que no hacen seguramente parte de la Rama.

Por eso es necesario que los jueces seamos los que respondamos, jueces y magistrados seamos los que respondamos frente a la sociedad de lo que está pasando en la Rama, porque nosotros no podemos ser responsables cuando no tenemos la administración de los recursos y cuando quienes llegan allá finalmente las decisiones que toma son contrarias realmente a lo que está pasando en los despachos judiciales.

De esta manera, entonces, nos parece que quitarle ese poder, ese superpoder al director nacional a través de una Comisión Nacional de Carrera Judicial y descentralizar también la administración del gobierno sería muy importante porque permitiría precisamente era un gran director no tuviera todo el poder sobre la Rama.

Y permitir que dentro de esa Comisión de esta Comisión de Carrera estuviera un comisionado estuviera un juez o magistrado y un empleado para cada caso en particular y un delegado del director ejecutivo permitiría que esa comisión disciplinaria cumpliera...

Entonces yo creo que estas instituciones para terminar con las que nosotros estamos buscando, lo último es el tema de lo que tiene que ver únicamente con el tema de la norma transitoria.

Los actuales magistrados de la sección administrativa lo hemos transformado ahora para que se vaya para todas las jurisdicciones, creemos que esos comisionados deben hacer parte o de la Comisión de Carrera Ju-

dicial o de la Disciplinaria para que entren a reforzar el poder disciplinario porque los empleados estamos de acuerdo también en que deben hacer parte de esa Comisión Disciplinaria.

De esa manera también respetamos entonces los derechos de carrera y una propuesta es que las listas actuales que están vigentes sigan manteniéndose para proveer los cargos que están actualmente vacantes, de esta manera entonces le agradezco los señores Senadores por la atención y muchísimas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Camilo Vargas Betancourt, Coordinador Observatorio Político Electoral de la Democracia (MOE):**

Muchas gracias, honorables Senadores de la Comisión Primera de la Cámara, mi intervención va a ser muy breve y se va a referir de parte de la MOE de la Misión de Observación Electoral a la reforma que se está planteando actualmente al artículo 171 de la Constitución Política, es decir del tema de las circunscripciones departamentales de crear circunscripciones departamentales que eligen un solo Senador que es la reforma consignada en el artículo ocho del texto aprobado tras la primera vuelta de la reforma.

Y frente a esta reforma que plantea que el Senado de la República tendrá un Senador por cada uno de los departamentos con menos de 500.000 habitantes que es lo aprobado hasta ahora la MOE quiere plantear específicamente tres problemas que esto tiene y a su vez proponer tres soluciones.

Ahora que llegue mi ayudante les ha de pasar a los senadores el texto donde explicamos la razón de estas propuestas y las voy a explicar brevemente. La razón de que la MOE se haya preocupado por esta reforma, por la reforma de las circunscripciones del Senado, obedece a que puede ser que lo que está aprobando el Senado no sea la solución correcta para el problema que detecto.

El problema que detecto es que hay ciertas regiones del país que por su escasa población, por su falta de conectividad, por la dispersión de los habitantes no están eligiendo actualmente un senador originario de esos departamentos y frente a esto se plantea establecer estas circunscripciones de menos de 500.000 habitantes.

La MOE encuentra tres problemas y el primero de ellos es un problema técnico en el texto que está consignado actualmente en la reforma como ha sido aprobada, hay un problema técnico en hablar de menos de 500.000 habitantes en el texto constitucional para definir una circunscripción especial para el Senado y ¿por qué?, porque la población por naturaleza es constantemente creciente luego del límite de los 500.000 habitantes será superado prontamente sin que eso signifique que los departamentos con menos de 500.000 habitantes dejen detenerlas proporción poblacional que actualmente tienen frente al resto del país.

Los estudios de la MOE que están consignados en un *cast paper* que se les hizo llegar a los senadores y a todos los congresistas demostraba que hay una relación directamente proporcional entre el peso demográfico de las regiones y la cantidad de congresistas que eligen tanto al Congreso, tanto al Senado de la República como a la Cámara de Representantes en la Cámara esto es por norma constitucional pero en el Senado también pasa.

Así que tratar de solucionar esto con una medida que habla de 500.000 habitantes como algo estático no lo soluciona, lo que la MOE propone en vez de eso y frente a esto llamamos la atención de los ponentes que son quienes pueden modificar el texto redactado es hablar de una fórmula, una fórmula que varía con el tiempo conforme varía la población, la MOE ha propuesto las fórmulas de hablar de departamentos con menos del 2% del censo poblacional o menos del 1.5%, menos del 1% o menos del 0.5% según el criterio que se quiera tener.

Y porque hablo de todos estos criterios, los departamentos que tienen menos del 2% del censo poblacional cubre los departamentos que actualmente no tienen un senador originario que son La Guajira, Quindío, Chocó y todos los de los antiguos territorios nacionales y San Andrés pero hablar de menos del 2% como ustedes verán en el texto que les haremos llegar ahorita también incluye departamentos que hacen elegir a muchos senadores.

Por ejemplo, Sucre o por ejemplo Risaralda tiene menos del 2% del censo poblacional y eligen cinco o tres senadores originarios de su territorio; así que el Senado o el Congreso puede considerar si establecer un tope de menos de 1.5 del censo poblacional por ejemplo lo cual abarca Quindío, abarca Chocó, abarca todos los demás departamentos que no tienen senadores actualmente si ese es el interés de la reforma.

Pero hay un segundo problema más importante que la MOE quiere señalar y que quiere resaltar acá y es el impacto que esta reforma puede tener sobre la composición del Senado, nosotros nos dimos a la tarea de experimentar con los resultados del 2014 qué pasaría si aplicáramos lo que está aprobado hasta ahora en la reforma y nos hicimos cuenta que hay un efecto que se podría llegar a considerar perverso y es que al darle...

Está establecido que el Senado solo puede tener 100 miembros elegidos tanto en circunscripción nacional como en las circunscripciones departamentales que se decida a crear y para el 2014 esas circunscripciones serán 11 departamentos si se crean 11 curules para circunscripciones departamentales significa que se reduce la circunscripción nacional a 89 senadores, y una circunscripción nacional de 89 senadores significa subir la cifra repartidora que es el sistema con el que otorgamos las curules.

Al subir la cifra repartidora a esas 11 curules se le quitan por igual a todos los partidos políticos porque la cifra repartidora va repartiendo proporcionalmente entre todo según las curules que tengan derecho a tener pero al reasignar esas 11 curules a los partidos que ganaron las elecciones en los departamentos más alejados lo que muestran son los resultados electorales del 2014 es que esos partidos son los partidos más grandes que hay actualmente en el Senado y en el Congreso.

Son los partidos que compitieron por la segunda vuelta presidencial los que tienen alcance nacional o lo tuvieron en el 2014 es decir el Partido de la U y el Centro Democrático, entonces si se quitan 11 curules de todos los partidos en general y se reasignan al Centro Democrático y al Partido de la U, eso va a tener un efecto perverso sobre las minorías políticas, es decir, Opción Ciudadana, Alianza Verde, Polo Democrático e incluso Cambio Radical que son partidos con menor representación en el Senado.

Luego lo que la MOE propone es no reducir la circunscripción nacional sino dejar una circunscripción nacional de 100 Senadores como ha venido funcionando desde la Constitución del 91 y adicionalmente establecer que se le dará una curul a los departamentos que tengan cierto peso poblacional, ya sea menos de 1% o 1.5% del censo poblacional. De esta forma no se afectan las minorías políticas que es algo que puede estar pasando actualmente.

Por último y digamos como tercer punto lo que la MOE quiere señalar es que este proyecto de reformas que creaba circunscripciones departamentales y en eso quisiera llamar la atención también del Ministro Cristo que ha sido un gran defensor de las circunscripciones departamentales al crear circunscripciones departamentales no necesariamente se está solucionando el problema de su representatividad de ciertos territorios.

¿A qué nos referimos? Al analizar los datos electorales qué es lo que hacemos en la MOE nos damos cuenta de que hay casos comparables como por ejemplo el municipio de Cartagena del Chairá, en Caquetá, es un municipio que cuando uno mira su comportamiento electoral en promedio en las últimas tres elecciones tiene un promedio de participación del 16%, es decir, más del 80% de la población se abstiene a votar y sus municipios aledaños son así.

No votan en las elecciones al Congreso, no van los candidatos a hacer campaña allá, difícilmente lo hacen, no se participa en la elección y de Senadores ni a Representantes a la cámara y a Caquetá se le quiere dar un Senador, un caso completamente iguales entre el municipio de Anorí en Antioquia, es un municipio que también tiene en las últimas tres elecciones un promedio de participación de menos de 17%, es decir, una abstención escandalosa lo cual es una condición muy similar a la de todos los municipios aledaños del norte de Antioquia y un poco de la periferia de Antioquia al norte, occidente y oriente de Antioquia.

Tanto estos municipios de Antioquia como los municipios de Caquetá que mencioné su municipios con altos niveles de pobreza, con bajos niveles de desempeño de las instituciones estatales, con altos niveles de desorden público, de conflicto armado, pero al municipio de Anorí, Antioquia, no se le solución a su problema de su representatividad de que no vayan a hacerle campaña allá, Senadores y Representantes, de que tenga instituciones estatales paupérrimas.

Eso no se soluciona dándole un Senador más a Antioquia, sería absurdo darle un Senador más a un departamento que ya tiene 11 Senadores y 17 Representantes a la Cámara, luego darle un Senador a los departamentos que tienen municipios representados no es la solución, por ejemplo en Caquetá donde está Cartagena del Chairá que es el ejemplo que mencioné la participación en Florencia Caquetá está por el 45% en las elecciones legislativas.

Igual a la participación nacional y es en Florencia donde se concentra la mayor cantidad de los votos y es en Florencia donde se elige a los dos Representantes a la Cámara que tiene este departamento, luego darle un Senador a Caquetá puede ser darle un Senador más a Florencia, no darle un Senador más a Cartagena del Chairá...

Entonces termino diciendo darle un Senador a un departamento no significa que todo ese departamento

se vaya a ver representado porque el problema de las representaciones municipal, es regional luego lo que la MOE le recomienda al Congreso respetuosamente es considerar la posibilidad no de crear circunscripciones departamentales.

Si las deciden crear pues tengan en cuenta las recomendaciones que les damos, pero considere no crear circunscripciones departamentales que pueden aumentar el número de congresistas sin solucionar el problema de la subrepresentatividad y en cambio evaluar criterios para crear circunscripciones especiales en zonas con baja participación recurrente, con baja densidad poblacional, con altos índices de pobreza, bajos índices de desempeño estatal que son las zonas también afectadas por el orden público.

En el documento que les hemos de entregar apenas termine ponemos a su consideración nuestros análisis para que vean cuáles son las razones de estas recomendaciones, para que las tengan en cuenta al momento de hacer la ponencia para la siguiente vuelta de la reforma y bueno en nombre de la misión de observación electoral muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora, Alejandra Barrios Cabrera Directora Misión de Observación Electoral:**

Señor Presidente de la Comisión Primera, Senadores y Senadores muchísimas gracias por la invitación a esta audiencia pública y creo que lo primero que es importante hacer es destacar que por lo menos desde hace ya tres semanas se ha venido abriendo una discusión sistemática muy juiciosa sobre el impacto que cada una de las decisiones que se están tomando a lo largo de esta propuesta de reforma constitucional.

La semana pasada tuvimos la posibilidad de hacer un balance en dos días razón por la cual no voy a retomar lo que señalamos el día jueves y viernes de la semana pasada sino solamente voy a mencionar algunos puntos que consideramos hoy importante tener en cuenta.

El primero de ellos pues obviamente frente al tema de la reelección y cuando estamos avanzando en un equilibrio de poderes tocar en este momento la reelección eliminación de la reelección además para todos aquellos altos dignatarios no elegidos por elecciones en procesos electorales, avanza en el sentido de volver a equilibrar aquello que se había establecido en la Constitución del 91 y que vía reelección empezó a desequilibrarse.

Así que frente a este punto vamos en el sentido correcto e igual en un artículo que quizá se le ha dado muy poca visibilidad que creo que es uno de los artículos que más le gusta a esta organización y es que bajo la consideración de las crisis de liderazgos que tenemos no solamente en los sectores políticos, en el sector judicial tener la posibilidad que los segundos con mayor votación puedan hacer presencia en el Senado de la República en el caso del Presidente.

En la Cámara Representantes en el caso de la votación de Vicepresidentes, alcaldías en los consejos el segundo que saque la mayor votación y lo mismo en las asambleas departamentales para quienes van a las candidaturas de gobernadores nos permite y le permite sobre todas las organizaciones políticas no mandar a sus mejores hombres y mujeres a la reserva.

Creo que pocos países del mundo se dan el lujo de tener candidatos que han formado de muchísimas batallas políticas para que después de un proceso electoral estos candidatos tengan que pasar solamente a cuerpos o directivos honoríficos dentro de las organizaciones políticas.

Ese tema quizá puede tener muchísimo más impacto en la conformación de bancadas inclusive de una oposición fuerte con músculo cuando se garantiza que aquellos que iban encabezando una votación puedan participar dentro de estos escenarios de votación y de representación ciudadana.

Hay un tema Ministro y sobre todo Ministro Yesid que creo que no hemos logrado todavía organizaría y es el tema del tribunal de aforados, y sobre el tema del tribunal de aforados sí hay un tema en el que todos los ciudadanos tenemos una expectativa grandísima para que no se siga legislando para favorecer a aquellos inclusive que tienen mayores responsabilidades y que en los últimos 80 años excepto unos muy pocos juicios lo que ha garantizado es impunidad en la comisión de acusaciones es precisamente ese tema.

Vemos y conocemos los avances que se han hecho que nos contó el señor Ministro la semana pasada, consideramos que es un avance super importante trabajar en unas elecciones, en unos procesos de selección de quienes van a hacer parte de estos tribunales, se están poniendo unos requisitos muy altos para los miembros del tribunal de aforados pero ¿para qué nos sirve un tribunal de aforados, con los mejores hombres, las mejores mujeres, cuando el cargo que se les está dando con la responsabilidad que se les entrega es solamente de investigación?

Quizás no necesitaríamos hombres o mujeres con perfiles de magistrados de la Corte Suprema de Justicia sino hombres y mujeres con una amplia experiencia en investigación, porque es hasta ahí donde llega, seguir avanzando y que tengamos realmente un tribunal de aforados que cuando se desafuere a los más altos, a los que tienen las más altas responsabilidades puedan realmente ser juzgados no solamente es un reto que tenemos para la crisis en este momento de la justicia sino para los temas y la crisis de credibilidad frente a la representación.

Dos temas que siguen faltando y es ¿qué pasa cuando desaforamos frente a temas fiscales o disciplinarios? ¿Quiénes son entonces los responsables? Y ¿quiénes además de esos dos temas quiénes van a ser también el tribunal que los miembros del tribunal de aforados? Todavía en ese tema toca trabajar muchísimo porque aparecen las preguntas, la respuesta se dan pero en avances muy lentos.

Hay una estructura dentro de la propuesta de reforma constitucional que empieza a encajar como un juego de lego y si se pierde una pieza se nos desbarata y es todo lo que tiene que ver con lista cerrada, democracia interna de los partidos, representación de género, modificación de las circunscripciones territoriales, nuevas conformaciones de las circunscripciones especiales porque además entraríamos en el Senado y estaríamos frente a la figura no solamente de 89 Senadores, más 11 de los locales, más 2 de las especiales, más 1 que sería el que entra el segundo que tenga la mayor votación Presidente de la República Representantes.

Sino que esto nos cambia en la conformación de las listas la lógica completamente si estamos en listas cerradas, a sí quedamos en listas abiertas, no es lo mismo este esquema en una lista abierta, en una lista abierta del tema de género, pierde sentido así estemos hablando de alternancia podemos hablar de paridad pero como no es, como el voto es preferente no tendría ningún sentido como se conformen las listas cuando empezamos a hablar de los 11 de los territorios nacionales podríamos terminar teniendo una de las listas con unos candidatos de estos territorios, de Vichada, de Guainía, de Chocó que saben que con muy pocos votos, con menos de los que necesita un edil en Bogotá van a tener representación en el Congreso de la República.

Y además de esto si no tenemos unas listas cerradas que vayan acompañadas con un fuerte democracia interna pero un control muy rígido y muy estricto de la autoridad electoral, todo el problema de la financiación de las campañas políticas lo vamos a trasladar a una competencia interpartidista donde van a ser los mismos miembros del partido los encargados de vigilar cuando hoy ni siquiera la autoridad electoral lo ha logrado.

¿En qué tenemos que avanzar en este sentido? Obviamente en la Constitución nacional tendrían que quedar unos principios rectores, ya tenemos algunos en la Ley 1475 porque hablamos de mecanismos como consultas de los principios de transparencia, democracia, pero los estatutos de las diferentes organizaciones políticas tienen que ser actualizados porque van a ser esos estatutos más lo que posteriormente se haga en una ley estatutaria lo que va a terminar rigiendo las consultas internas de los partidos y lo que no podemos hacer es trasladar un problema gigantesco a unas estructuras partidarias débiles.

El tercer tema es el tema de responsabilidad política, para la misión de Observación Electoral quizás este es uno de los temas más importantes más importantes, obviamente que celebramos que se haga extensivo a los delitos contra la administración pública todo el tema de la responsabilidad de los partidos.

Pero también tenemos absolutamente claro que si se sigue exigiendo que la condena cede durante el ejercicio de cargo es solamente enunciativo, un funcionario público electo de una organización política responde no por el tiempo en que ocupa el cargo, responde por las actuaciones que hace mientras ocupa ese cargo.

Un alcalde, un gobernador, puede tomar entonces la decisión de coger como botón todo el presupuesto de un municipio o de un departamento, ejemplo Chocó, o tantos otros que conocemos, chiriárselo los últimos 6 meses de mandato y lo que está garantizando es que no está pasando nada frente a los temas de responsabilidad política.

El seguimiento y la responsabilidad es durante todo el periodo, queda incluyendo los delitos por relaciones con narcotráfico, de lesa humanidad, etc. Desde el 2009 estamos exactamente con el mismo problema, lo que hoy tenemos sancionados es por sillas congeladas y no tanto por silla vacía porque creo que aquí casi todos estamos de acuerdo que cualquier tipo de juzgamiento, de proceso penal, o disciplinario o fiscal demora mucho más de los cuatro años que se mencionarían en el proyecto.

Hay algo que no se contempla y que es muy importante que los partidos políticos tengan en cuenta...

Se le está diciendo a un partido político que responde además por los delitos disciplinarios o presuntos delitos disciplinarios una vez sea condenado el candidato al que eligió ¿eso qué significa? Que el partido político tiene que establecer una relación de seguimiento, de evaluación, conocer los programas de gobierno y no lo que está pasando ahora.

Hoy queda elegido un alcalde, queda elegido un gobernador, queda elegido un concejal, un diputado, la relación con el partido político se rompe inmediatamente, lo que se está pidiendo aquí que además es lo que debe ser porque fortalece las organizaciones políticas, es que los partidos tengan mecanismos de seguimiento, de monitoreo, mantengan una relación con sus electos porque va a responder también por las actuaciones disciplinarias de aquellos a los que está proponiendo a los ciudadanos para que elijan. Muchísimas gracias, señor Presidente, señor Ministro.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

A usted, doctora Alejandra Barrios, tiene la palabra Hermes Lara Acuña, doctor Hermes Lara Acuña y cerramos las intervenciones.

#### **Secretario:**

El doctor Hermes Lara Acuña ¿se encuentra presente? Señor Presidente no está presente.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992 se publican los documentos radicados en la Secretaría de la Comisión Primera del honorable Senado de la República y se envía copia a los ponentes.

En su orden de intervención las ponencias radicadas son las siguientes:

#### **• Martha Inés Montaña Suarez, Magistrada Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá y Magistrada de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de Bogotá.**

Judicial de más de 50 Magistrados que hacemos parte de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales del país.

2. En el artículo pertinente a la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, no se establece de manera clara que por los Magistrados de dicha comisión se ejercerá función jurisdiccional, simplemente se dice que será función disciplinaria, por lo que teniendo en cuenta que a dicha Comisión Nacional de Disciplina Judicial no se le está dando el status de un órgano autónomo e independiente, de alto rango como se le dio al Consejo Superior de la Judicatura y a sus Salas Disciplinarias, esto puede representar una vulneración a los derechos de carrera judicial de los más de 50 Magistrados que conforman las Sala Disciplinarias Seccionales del país, por cuanto dichos Magistrados ingresaron en concurso de méritos, con exactamente el mismo nivel y los mismos requisitos y pruebas técnicas del concurso, a las de los Magistrados de Tribunales Superiores y Tribunales Administrativos del país.

Por otra parte, se les retira a estos Magistrados en su función jurisdiccional la competencia para conocer acciones de tutela, propuesta que contraría los principios de la función jurisdiccional de administración de justicia, ya que dicha función es una sola, no se puede dividir, pues todo funcionario a quien la ley le asigna, tiene idéntica aptitud para realizarla; en estos términos es igual la jurisdicción que tiene un Magistrado de Tribunal Superior, a la que tiene un Magistrado de Tribunal Contencioso Administrativo e igualmente a la que ejerce un Magistrado de Sala Jurisdiccional Disciplinaria de Consejo Seccional de la Judicatura actualmente.

Adicionalmente, como bien lo advierte el tratadista Hernán Fabio López Blanco, en su obra "Instituciones de Derecho Civil Colombiano", al hablar de Jurisdicción y Competencia y regular aspectos concernientes a la competencia, acepta el carácter unitario de la jurisdicción. En estos términos, si el artículo 86 de la Carta Política actual, establece la acción de tutela ante los Jueces en todo momento y lugar, no existe razón jurídica atendible para considerar que los Magistrados de carrera judicial de los Consejos Seccionales de la Judicatura, que ostentan la condición de Jueces de la República, facultados para ejercer jurisdicción, no puedan tener competencia para conocer de acciones constitucionales de tutela, porque ello representaría no tenerlos como verdaderos Jueces de la República, como sujetos

**– WILLIAM ANDRÉS CASTIBLANCO CAS-  
TELLANOS - ABOGADO JUEZ DE CIRCUITO  
INTERLOCUTOR JUECES**

Preciso es reiterar, que el sistema de justicia, es nada menos que uno de los pilares del Estado Social, Constitucional y Democrático de derecho, es decir, que es una de las tres ramas del poder público, con idéntica importancia a la ejecutiva y legislativa, necesaria para impedir el caos y arribar a la resolución civilizada de conflictos, es decir que, a mayor justicia menor conflicto, que es lo que busca en este momento un país que se ha desangrado por años y que hoy añora una duradera paz.

Pero la paz duradera, sólo se alcanzará si las propuestas de las que se nutre el sistema de normas, logran centrar sus objetivos en el mejoramiento y el fortalecimiento de los principios del Estado Social de Derecho, que es la forma como los pueblos alcanzan ese bienestar que caracteriza a las sociedades civilizadas.

Ahora bien, al haber tenido a la vista el texto que cursa en debates para la Reforma a la Justicia, logramos advertir que existen algunos puntos que atentan gravemente con el sistema de frenos y contrapesos que es, en últimas, el fundamento de la separación de las ramas de un solo poder público, e incluso, en términos de la sentencia C-170 de 2012, uno de los pilares básicos o estructurales de la Constitución Política de 1991.

Ejemplo de ello, es el asiento que se le da al Ministro de Justicia y del Derecho en la Sala de Gobierno Judicial, ya que si bien, únicamente se le permite tener voz pero no voto, entendemos que la Rama Judicial debe ser autónoma a la hora de tomar sus decisiones, pues la injerencia de un miembro del ejecutivo,

3

sea convocado por la Sala de Gobierno, esto, en pro de garantizar el aludido principio de colaboración armónica.

Igualmente inconveniente, resulta la presencia del Fiscal General de la Nación, porque la actividad de tal Entidad se da al interior de la jurisdicción penal, la cual como todos sabemos, se rige por el principio acusatorio, escenario en el que tiene un rol de parte, y al amparo de tal disposición, se viene a convertir en administrador del poder al que debe someter la legalidad de sus actuaciones oficiales.

De otro lado, en cuanto al artículo 254 en el numeral 1°, la Sala de Gobierno Judicial debe aumentar la representación tanto de jueces como de Magistrados de Tribunal, a cuatro, en atención a la conformación de las diferentes jurisdicciones, léase, civil, penal, laboral y administrativo, recuérdese que cada especialidad tiene problemas y necesidades diferentes.

Del mismo modo, consideramos necesario que en el citado numeral 1° artículo 254, se agregue que los miembros de la Sala de Gobierno Judicial quedarán impedidos para ocupar cargos de superior jerarquía al interior de la Rama Judicial dentro de los dos (2) años siguientes a la terminación del ejercicio del cargo en la Sala de Gobierno así como en la Junta de Administración Judicial de la que habla el numeral 2° ibídem, con excepción de los cargos que se ocupen por concurso de méritos.

Con relación a la Junta de Administración Judicial, consideramos oportuno que sea conformada, además, por un delegado de los jueces, ya que esto asegura que el órgano que consideramos debe ser consultivo, en compañía de un juez tendía a la mano las realidades que enfrentan funcionarios y empleados para brindar mayor apoyo a su labor a través de las propuestas que haga a la Sala de Gobierno.

Respecto al artículo 255, consideramos imperativo que se agreguen a la Sala de Gobierno Judicial las funciones de los numerales 4 al 9, que están asignadas a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, porque en el organismo donde se encuentran los togados es donde mejor se entienden los principios de autonomía e independencia judicial y dichas funciones no son meramente ejecutivas sino que tienen que ver con la autonomía del gobierno judicial.

Con relación a las funciones del Director Ejecutivo de Administración Judicial, consideramos que la función que consagra el numeral 6°, que le faculta para nombrar y reasignar a los funcionarios de la Rama Judicial debe ser una función de la Sala de Gobierno Judicial, porque la tarea del Director se concentra en ejecutar y no en administrar.

Respecto a la potestad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial descrita en el numeral 6° del artículo 256, en el sentido de nombrar y reasignar a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de acuerdo con las directrices de la Junta Ejecutiva de

6

Administración Judicial, debe hacerse hincapié, en que la reforma pretende mejorar las condiciones actuales de funcionamiento del poder judicial, no cercenar las fortalezas que la historia inculcablemente ha destacado, como se mencionó al inicio, el sistema de carrera judicial es el único sistema de méritos para la provisión de cargos públicos que funciona realmente en nuestro país. Por ello, estimamos que la reforma debe fortalecer ese sistema de carrera, para que cada vez con mayor precisión, los administradores de justicia seamos personas capacitadas, comprometidas, honestas e “independientes”, garantizando así, la permanencia de los principios democráticos, aun en medio de los peores escenarios.

Por manera que, la función del nombramiento y reasignación de los funcionarios y empleados judiciales, debe hacerse estrictamente por ese sistema de méritos, el cual deberá arrojar los listados de los cuales, en forma permanente, se proveerán los diferentes cargos existentes. Ello evita que continúen los nombramientos por diversos intereses, hecho que sin mayores explicaciones repercute en la subordinación del poder judicial, a quien ha proveído el cargo.

En lo que hace al nombramiento de empleados en provisionalidad de los despachos judiciales debe seguir siendo una facultad de los jueces y magistrados de cada despacho, pues esto garantiza no solo la autonomía del gobierno judicial sino también la confianza que se debe generar entre subordinado y superior.

7

Lo anterior porque el numeral 6° del artículo 256, se habla de nombrar y reasignar a los empleados de la Rama Judicial, lo que podía dar a entender que el director ejecutivo sería el seleccionador del personal de cada despacho, cuando lo que en realidad hace es formalizar los nombramientos o dar posesión, en ese sentido, el aludido numeral 6°, debe quedar de la siguiente manera: Dar posesión a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial nombrados por el superior o aquél que disponga la ley.

El numeral 7° del artículo 256, debe quedar así: 7. Establecer la estructura, así como designar y remover a los empleados de la Dirección Ejecutiva de acuerdo con el régimen de carrera, pues consideramos que existió un olvido involuntario respecto de la carrera a la que están sometidos los cargos de la administración judicial.

En el numeral 8°, se debe hacer un ajuste en el sentido que cuando se hable de elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la junta ejecutiva de acuerdo con el concurso, se debe decir: Conforme al régimen de carrera judicial, para que no haya lugar a equívocos.

En el numeral 10°, no se debe entregar al Director Ejecutivo la función de llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales, pues se generara una injerencia indebida en funciones que no conoce el Director Ejecutivo pero que son bien conocidas por la Sala de Gobierno Judicial, que es la que debe llevar el control sobre el rendimiento de los jueces.

8

De manera que la facultad de controlar el aludido rendimiento debe dejarse en cabeza de la Sala de Gobierno Judicial y en el numeral 10° del artículo 256, se debe señalar que al Director Ejecutivo le corresponde realizar la consolidación de estadísticas de acuerdo con las directrices fijadas por la Junta Ejecutiva de Administración Judicial.

Con relación al artículo 257, que alude al Consejo Nacional de Disciplina Judicial, creemos que no puede seguir existiendo esa injerencia del legislativo y ejecutivo, por lo que se propone que la elección debe ser igual a las de los magistrados de las altas Cortes, (concurso de méritos por oposiciones), ya que esa injerencia comporta un atentado a la independencia judicial, en tanto pueden existir intereses en temas que, por ejemplo, toquen actividades íntimamente ligadas con política, valga decir, delitos contra la administración pública que hagan que frente a una decisión judicial, quien incidió en el nombramiento de un miembro del Consejo lo presione para que sancione severamente a un funcionario o lo exonere injustamente.

Definitivamente no se entiende cómo en una democracia el juez de jueces, nunca haya sido juez, como ha venido sucediendo a lo largo de la existencia del esquema actual.

Por otra parte, con relación a la edad de retiro forzoso, consideramos excesivo dejarla en setenta (70) años, con la única finalidad de que no se ejerza como litigante después de salir de alguna corporación, ya que si se han cumplido los requisitos para

9

obtener la pensión respectiva, el funcionario puede decidir renunciar al cargo antes de cumplirla haciendo inocua la disposición, se debe pensar en otra solución a este problema, como abrir espacios para que se dediquen a la formación de jueces o a la academia en donde pueden aportar sus conocimientos.

Finalmente, estimamos necesario que la Rama Judicial tenga autonomía presupuestal para disponer de los recursos sin más limitaciones que las que consagre la ley, con el fin de hacer efectiva la desconcentración y autonomía que establece el artículo 228 de la Constitución.

10

## – CAROLINA BRICEÑO ÁLVAREZ – ABOGADA

Señores  
**MIEMBROS DE LA COMISIÓN PRIMERA  
SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Ciudad.

Honorables Senadores:

Con el objeto de participar en la audiencia que se realiza sobre el proyecto de reforma constitucional relacionado con el equilibrio de poderes, en mi condición de ciudadana, hago las siguientes apreciaciones:

El Gobierno Nacional impulsa un proyecto de reforma constitucional sobre el equilibrio de poderes, en el cual, entre otras cosas importantes, se propone que el segundo candidato en votos en las elecciones de Presidente de la República será Senador y el segundo candidato a la Vicepresidencia, Representante a la Cámara. Los segundos en las elecciones de gobernadores tendrán curules en las asambleas departamentales, y los segundos en las elecciones de alcaldes, tendrán curules en los respectivos concejos.

Actualmente quienes votan por el candidato que pierde la elección prácticamente desperdician su voto, porque este candidato corre el riesgo de esfumarse de la vida política y esta circunstancia desanima al elector y es causa, entre otras, de la abstención electoral. El elector queda sometido a una condición inferior, pues debe resignarse con ver que sus candidatos alcancen un buen número de votos y nada más. Y ellos tal vez se reserven para otra oportunidad o guarden silencio o, sencillamente, abandonan la actividad política.

He allí la importancia del proyecto, ya que busca dar pleno valor al voto ciudadano, pues no solo el ciudadano que vota por el candidato ganador tendrá representación ostensible, sino también los ciudadanos cuyos candidatos siguen en votos al primero. Por supuesto, los elegidos representan al pueblo sin distinción de ninguna clase entre quienes votaron a su favor o a favor de otros que no

1

resultaron elegidos, pero se aspira con las modificaciones propuestas a que las ideas y planteamientos que se hacen en las campañas electorales no se diluyan y, por el contrario, puedan analizarse y tener posibilidad de realización.

En ese orden de ideas, la representación sería tangible, o sea, real y eficaz, integrada por ciudadanos que depositan su voto y logran que sus candidatos tengan éxito y por ciudadanos, cuyos candidatos ocupan los segundos lugares. En lenguaje deportivo, sería reconocer la opinión y el valor de los subcampeones.

Con una disposición como la que se propone, solo para citar unos ejemplos, los candidatos Álvaro Gómez, Andrés Pastrana, Horacio Serpa Uribe, Carlos Gaviria Díaz, Antanas Mockus y Oscar Iván Zuluaga, habrían estado en el Senado de la República, pues siguieron en votos a los Presidentes César Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos.

Además de la representación completamente democrática, el proyecto aspira a permitirle espacios a la oposición, que ahora son restringidos y limitados. La Constitución Política garantiza el derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a declararse en oposición al Gobierno y, después de esta declaración, pueden ejercer la función crítica, y planear y desarrollar alternativas políticas. Pero, si bien el derecho a la oposición se consagró explícitamente, los instrumentos para hacerla efectiva están limitados y son apenas el acceso a la información y a la documentación oficial, el uso de los medios de comunicación del Estado, del espectro electromagnético y la réplica en los mismos medios de comunicación.

No se menciona un derecho que surge por generación espontánea de las elecciones y de las posiciones políticas distintas a la oficial o a la mayoritaria. Es el derecho de los candidatos perdedores en las elecciones a tener representación visible y eficaz en las corporaciones y a plantear inquietudes y proyectos sobre la manera cómo debe conducirse el gobierno y cómo deben solucionarse los problemas que ordinariamente atraviesa la comunidad. No hacer efectivo este

2

derecho constituye un deterioro de la representatividad que en los países desarrollados cada día se aumenta y profundiza.

El derecho a integrar las corporaciones públicas es intuitu personae, es decir, se concede por los atributos personales y los votos con que la ciudadanía apoya al candidato. Por este motivo, como consecuencia de la función electoral de donde nace, no es susceptible de ser transferido a ninguna persona y en caso de declinarlo o renunciarlo, se perdería la respectiva curul con la consiguiente responsabilidad política de quien así actúa.

Esta es una manera cierta de empezar a construir el régimen de la oposición en Colombia y, más aún, una propuesta que si refleja el verdadero equilibrio de poderes, razones por las cuales ha recibido amplio respaldo popular.

Muchas gracias

**CAROLINA BRICEÑO ALVAREZ**  
C.C. Nro. 1.022.323.723

Bogotá D.C., 19 de marzo de 2015

3

## - HEBER ORLANDO CEBALLOS VALENCIA - CONTADOR PÚBLICO.

### INTERVENCIÓN EN AUDIENCIA PÚBLICA

24 de marzo de 2015

Heber Orlando Ceballos Valencia  
C.C. 12.998.232

Señor Presidente de la Comisión Primera del Senado  
Señores Senadores  
Señores Asistentes

El Congreso tramita, en segunda vuelta, una reforma constitucional, con el objeto de subsanar el desequilibrio de poderes y el progresivo desajuste institucional del sistema de pesos y contrapesos, originalmente planteado en la Constitución Política de 1991 y agudizado con la reelección presidencial.

Dentro de proyecto gubernamental se ha adicionado una propuesta, en el sentido de establecer que esta prohibición solamente puede ser levantada por referendo o asamblea nacional constituyente. Sería una cláusula de las que la teoría constitucional denomina "cláusulas pétreas" para que en adelante no haya reelección o, al menos, sea el pueblo o una asamblea los que decidan el asunto.

El régimen constitucional colombiano tiene cláusulas pétreas que limitan, inclusive la potestad legislativa del Congreso, y así lo ha reconocido la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos. Baste citar como ejemplo, el Estado social de derecho, la división de los poderes, el régimen democrático, entre otros.

Esta propuesta tiene respaldo en la opinión pública, porque el Congreso demostró ser vulnerable con las reelecciones de Uribe y de Santos, las cuales en verdad trajeron un desajuste en los poderes públicos en beneficio de la rama ejecutiva y grave daño para la institucionalidad, tan es así que el propio presidente Santos, una vez reelegido presentó esta propuesta para volver a transitar por los cauces de la misma.

De otra parte, llama la atención la propuesta de darle lugar al ejercicio del derecho fundamental a la oposición. El artículo 112 de la Constitución Política, que consagra el estatuto de la oposición, se reduce prácticamente a nada. Bienvenida entonces la propuesta del voto eficaz, donde la abstención es superior al 50 por ciento de los electores. Los perdedores que ocupen el segundo puesto, tendrán curules en las corporaciones públicas. El segundo en votos para la presidencia de la república será reconocido como senador; el segundo en votos para la vicepresidencia, será

Representante a la Cámara con un mandato específico, hacer uso del derecho a la oposición; de igual manera el segundo en votos para la gobernación será diputado y el segundo en votos para la alcaldía será concejal, para que de igual manera ejerzan el derecho a la oposición. Eduardo Posada Carbó en su columna de El Tiempo, palabra más palabra menos, expresó que esta propuesta era impecable si cumplía la finalidad a la que me he referido. Lejos de ser un premio de consolación, como han dicho algunos que no han profundizado en el tema, de lo que se trata es de abrir espacios a la posibilidad de hacer oposición.

La propuesta habría sido completa si los organismos de control quedasen en manos de los partidos de oposición a nivel nacional, departamental, distrital y municipal.

Para la autorizada reflexión de los señores legisladores, que bueno traer la ponderada enseñanza de John Neal al referirse a la oposición:

"Le viene bien al hombre un poco de oposición. Las cometas se levantan contra el viento, no a favor de él"

Muchas gracias

- BLANCA RAMÍREZ DE SALAZAR - SOCIOLOGA - SINDICATO ASOCIACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DE COLOMBIA ASDECCOL

ASDECCOL Asociación de Servidores Públicos de los Órganos de Control de Colombia. PONENCIA AUDIENCIA PÚBLICA, COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPUBLICA. Marzo 24 de 2011. Honorable SENADORES Comisán Primera. En mi calidad de presidenta nacional de ASDECCOL, Junta Directiva Nacional, presento a ustedes nuestras apreciaciones en lo pediente al control fiscal, que trae el Proyecto de Acto Legislativo No 014 de 2014 (Senado) 153 (Cámara), públicamente conocido como Reforma de Equilibrio de Poderes.

COLEGIO DE LA JUDICATURA DE COLOMBIA. "on base en de enfoques importantes: la orientación hacia resultados y la orientación regional". "La estrategia de consolidación del Estado Social de Derecho, plantea un esquema de gobernabilidad en todo el territorio que no leve el Estado a los territorios sino que consolide el Estado y su legitimidad "desde y para los territorios". ... "Suces articular el labor de las autoridades civiles, la fuerza pública y la justicia, en el ámbito local, urbano y rural, para garantizar la convivencia pacífica". ... (Resolución No. 01 de 2011).

- ROMELIO DAZA MOLINA - MAGISTRADO COLEGIO NACIONAL DE LA JUDICATURA

COLEGIO DE LA JUDICATURA DE COLOMBIA. PONENCIA PRESIDENTE COLEGIO DE LA JUDICATURA AUDIENCIA PÚBLICA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO (marzo 24 de 2015). Proyecto de acto legislativo No. 151 de 2014 Cámara, 018 de 2014, Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo No. 002, 004, 005 y 006 de 2014 - Senado, "Por medio del cual se adopta una reforma al equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones". "Desconcentración y transición en el diseño del Sistema de gobierno Judicial: una prensa para la eficiencia, agilidad y continuidad en el servicio de justicia en las regiones de Colombia". 1. Desconcentración: un principio de eficiencia y eficacia en el servicio: El Gobierno Nacional propone al Congreso de la República en el proyecto que aquí se debate, cambiar el sistema de gobierno judicial con el fin de "hacer más eficiente la administración de justicia" y "mejorar la eficacia del sistema de control".

COLEGIO DE LA JUDICATURA DE COLOMBIA. de desarrollo, administrar el talento humano y el sistema de estadísticas judiciales, dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, elaborar e proyecto de presupuesto de la rama judicial, representar y ejercer la defensa de la rama judicial y llevar el registro nacional de abogados y auxiliares de la justicia). Por tanto, la diversidad geográfica del país y de los problemas que lo afectan, entre ellos los relacionados con el acceso a la justicia exigen que las instituciones llamadas a resolver esos problemas tengan el soporte idóneo y suficiente para escuchar y atender las necesidades locales de maneja oportuna y adecuada. Así mismo es necesario que el diseño del soporte regional esté acorde con la naturaleza del rol que desempeñan cada uno de los tres niveles del sistema de gobierno de orden nacional, de manera que ambos (central y local) sean coherentes entre sí, en cuanto al rol y funciones a ejercer, de lo que dependerá el perfil profesional requerido. Así mismo, debe previr una estructura acorde y suficiente que le permita atender con rapidez y calidad la totalidad de necesidades en materia de justicia en los distintos mochos del país. El rol "ejecutor" del nuevo modelo se asignó a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que contará con un soporte especializado regional, en cabeza de las Oficinas Seccionales, con lo cual se garantiza la desconcentración de funciones ejecutoras esenciales para la prestación del servicio, entre ellas, las de dotar a cada una de las jurisdicciones de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, administrar el Sistema Único de Inmóvil de estadísticas judiciales, representar y ejercer la defensa de la rama judicial y llevar el registro nacional de abogados y auxiliares de la justicia. Sin embargo, el proyecto pierde de vista que existe una gama variada e importante de funciones de naturaleza perencial, hoy a cargo de las 24 Salas Administrativas Seccionales y que están en el limbo jurídico por cuanto no se tiene previsto un responsable para ejercerlas cuando estas sesen en sus funciones". Se trata de funciones que trascienden las enunciadas en el artículo 01 de la ley 270 de 1996, y que les han sido asignadas a dichas Corporaciones por mandato de distintas leyes y acuerdos emitidos por la Sala Administrativa del Consejo

**COLEGIO DE LA FISCATURA DE COLOMBIA**

Superior de la Judicatura, y que como se verá más adelante, tienen por finalidad garantizar el acceso, a eficacia, la celeridad, la transparencia y la eficiencia de la administración de justicia en todo el territorio nacional.

**2. Necesidad de una etapa de transición suficiente**

De no preverse un responsable idóneo que asuma las funciones a cargo de las Salas Administrativas Seccionales, una vez entre en vigencia el nuevo modelo, dichas funciones quedarán acéfalas, con el consiguiente impacto negativo para la prestación del servicio.

Para dar una idea de la magnitud del problema, a continuación se enuncian algunas de estas funciones, que como se verá se orientan a la planeación, organización, seguimiento y control del personal que labora en los juzgados, centros y oficinas de servicios y corporaciones judiciales:

1. Adelantar vigilancia judicial administrativa (herramienta de rango constitucional con la que cuentan los ciudadanos de este país) en los procesos judiciales en curso para velar que a justicia se administre oportunamente, función que es transversal a todas las especialidades del derecho y pretende por el acceso y oportunidad de la justicia. Dicha función a cargo exclusivamente de las Salas Administrativas Seccionales, comporta expedientes administrativos que al entrar en vigencia la reforma, requieren continuidad y respuesta a los ciudadanos. La vigilancia judicial administrativa es a las Salas Administrativas, lo que la tutela es a la Corte Constitucional.
2. Visitar anualmente los despachos judiciales de todo el Distrito o Distritos a su cargo, y atender los quejas de congestión que se presentan, entre ellas, responder el reporte de procesos a determinado despacho?
3. Estas visitas, más la consideración y análisis de indicadores sobre demanda de justicia, constituyen los insumos mediante los cuales elaboran, sustentan y presentan proyectos de reordenamiento territorial ante el nivel central, que en caso de ser aprobados, son implementados por dichas Corporaciones de manera inmediata, quienes a su vez deben ejercer su seguimiento y tomar decisiones para no afectar los usuarios del servicio.

Dichos proyectos están relacionados con los ajustes al mapa judicial, creación, reubicación, supresión, traslado, tipo de despachos, como de cargos, la modificación de las plantillas de personal de los despachos, el ajuste de los perfiles del personal de la rama judicial, etc.,

Calle 29 # 33A - 24 Oficina 48 Edificio Mue  
Parque Central Centro Internacional de Bogotá  
Teléfono (57) 1 3364881 - 315 358751

**COLEGIO DE LA FISCATURA DE COLOMBIA**

7. Por otra parte, tienen a su cargo verificar los procesos que cumplen más de un año sin trámite alguno por parte de los despachos judiciales, para tomar las decisiones del caso, lo que implica actividades propias de seguimiento y control entre ellas, solicitud de informes, verificación de término, vigilancia judicial administrativa y reasignación inmediata del proceso a otro funcionario.<sup>10</sup>
8. Son responsables de verificar que los servidores judiciales de los despachos a su cargo acaten los controles establecidos para garantizar la transparencia en el manejo de insumos por concepto de cuentas de pasajes del proceso, (en la jurisdicción contenciosa administrativa), depósitos judiciales y rancel judicial, en despachos judiciales y oficinas de servicios, de todas las especialidades de derecho.<sup>11</sup>
9. Ejercen el seguimiento a la Jurisdicción Especial de Paz que exige un permanente control en consideración al amplio marco legal de esta figura (Ley 499 de 1997), que da lugar a la existencia de un agente funcional y el soporte de un órgano idóneo para asumirlos. Estas funciones no deben ser asumidas por las Oficinas Seccionales, adscritas a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial por cuanto se rompe con el parámetro que se le dio al sistema de gobierno del orden nacional, en el sentido de separar los roles y porque se incurre en un órgano excesivamente concentrado que no estará en capacidad de asumirlos con la eficacia y el rigor que se requiere el nivel técnico de detalle administrativo y judicial de la atención de las necesidades que atienden las Salas Administrativas Seccionales.

Como puede observarse, se trata de funciones sensibles para el acceso y a eficacia de la administración de justicia en las distintas regiones del país, que exigen una transición suficiente y el soporte de un órgano idóneo para asumirlos. Estas funciones no deben ser asumidas por las Oficinas Seccionales, adscritas a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial por cuanto se rompe con el parámetro que se le dio al sistema de gobierno del orden nacional, en el sentido de separar los roles y porque se incurre en un órgano excesivamente concentrado que no estará en capacidad de asumirlos con la eficacia y el rigor que se requiere el nivel técnico de detalle administrativo y judicial de la atención de las necesidades que atienden las Salas Administrativas Seccionales.

Calle 29 # 33A - 24 Oficina 48 Edificio Mue  
Parque Central Centro Internacional de Bogotá  
Teléfono (57) 1 3364881 - 315 358751

**COLEGIO DE LA FISCATURA DE COLOMBIA**

función que demanda un conocimiento pormenorizado de los problemas que afectan la justicia en cada uno de los rincones del país.

4. Tienen a su cargo, la puesta en marcha de los nuevos sistemas jurídicos y los cambios normativos que introducen modificaciones en los procedimientos judiciales (unidad en las distintas especialidades), nuevas competencias (jueces de pequeñas causas y competencia múltiple, juzgados de educación de menores civil y/o de familia), nuevos modelos de gestión (centros y oficinas de servicios), nuevos alcázares que propenden por la modernización y uso de TICs al interior de la rama judicial (notificación electrónica, portal electrónico de despachos judiciales, sistemas de información documental y de estadística, etc.), entre otros, con fundamento en el Código General del Proceso que se encuentra ad portas de su implementación en todo el país.<sup>12</sup>

Dichos cambios entrañan una importante labor administrativa que exige somerío de los sistemas jurídicos a aplicar y conocimiento de los aplicativos en marcha en la sala judicial, y toma de decisiones para mitigar su impacto en los usuarios durante la fase de transición, (redistribución y reparo de procesos, incorporación gradual de los funcionarios al nuevo sistema, autorización de cines transitorio de despachos, etc.)

5. Son las responsables de garantizar la apertura del servicio de justicia durante fines de semana, festivos y vacaciones judiciales para la atención de funciones constitucionales de habeas corpus y de control de garantías, tanto de sistema penal de adultos como de adolescentes, en la totalidad de municipios del país, para lo cual organizan unidades judiciales que flexibilizan el mapa judicial, organizan los turnos correspondientes, velan que los funcionarios asignados los cumplan, solucionan los problemas que así presentan al respecto y autorizan los compensatorios que se causen, a los servidores judiciales, consultando siempre las necesidades del servicio. De ahí la importancia que los Magistrados de las Salas Administrativas pertenecientes al régimen de vacaciones individuales y no colectivas, de la que disfrutan todas las Corporaciones Judiciales y la mayoría de despachos judiciales. En desarrollo de esta función, dichos Magistrados están autorizados para suspender las vacaciones colectivas de los funcionarios que se requieren para cubrir el servicio durante la vacancia judicial.
6. Tienen la facultad legal de autorizar al funcionario competente para asumir el conocimiento de los procesos del sistema penal de adolescentes y de adultos, cuando el funcionario (único en su circuito o municipio) se declara impedido, decisiones que requieren celeridad e inmediatez, para prevenir dilaciones procesales que afectan a los usuarios.<sup>13</sup>

Calle 29 # 33A - 24 Oficina 48 Edificio Mue  
Parque Central Centro Internacional de Bogotá  
Teléfono (57) 1 3364881 - 315 358751

**COLEGIO DE LA FISCATURA DE COLOMBIA**

**3. POR QUÉ DEBE EXISTIR UN ÓRGANO REGIONAL O SECCIONAL PARA LA ATENCIÓN DEL ROL GERENCIAL**

Como se ha visto, el sistema de gobierno judicial requiere un soporte idóneo y suficiente en las regiones de Colombia para atender las necesidades que los usuarios tienen de agilidad y eficiencia en el aparato de justicia en cada una de ellas, en materia de gestión y seguimiento a la gestión judicial. De no preverlo, quedarán acéfalas un sinnúmero de funciones que hoy atienden las Salas Administrativas Seccionales, una vez estas desaparezcan.

Por tanto, el sistema de gobierno judicial debe prever Juntas Ejecutivas Seccionales, adscritas a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, para que asuma dichas funciones y para que le brinde el soporte especializado y técnico que requiere esa Junta y el Consejo de Gobierno Judicial del orden nacional, para el cumplimiento de sus funciones y poder identificar, asesorar y atender oportuna y suficientemente las necesidades de los usuarios en materia de justicia, en todos los rincones del país.

En conclusión, el sistema de gobierno judicial debe prever un soporte para las funciones de naturaleza gerencial en las distintas regiones y/o seccionales del país, en las cuales los órganos del nivel central no podrán atender en tiempo real, las necesidades de los usuarios en cada uno de los municipios del país.

**4. EN CUANTO A LA FUNCIÓN DISCIPLINARIA**

1. Participación es el órgano de gobierno
2. Se desconocen las razones para la exclusión de la tutela
3. Institucionalización de un colegio de abogados
4. Extensión de la competencia a todos los servidores judiciales, jueces de paz y auxiliares de la justicia.

Atentamente,  
**ROMELO DAZA MOLINA**  
Magistrado Seccional del Consejo de la Judicatura  
Presidente Colegio de la Judicatura de Colombia

Calle 29 # 33A - 24 Oficina 48 Edificio Mue  
Parque Central Centro Internacional de Bogotá  
Teléfono (57) 1 3364881 - 315 358751

- JOSÉ ELVER MUÑOZ BARRERA - JUEZ ASOJUDICIALES ASOCIACIÓN SINDICAL DE JUECES DE COLOMBIA

CP	D. 158/15	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
255	<p>Artículo 255. Corresponde a la Sala de Gobierno Judicial el ejercicio de las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adoptar las políticas de la Rama Judicial.</li> <li>2. Aprobar el Plan Sectorial de la Rama Judicial para ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>3. Aprobar el presupuesto de la Rama Judicial.</li> <li>4. Aprobar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos. La Sala podrá delegar esta función a la Junta Ejecutiva.</li> <li>5. Aprobar las regulaciones de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales y sus efectos procesales en los aspectos no previstos por el legislador. La Sala podrá delegar esta función a la Junta Ejecutiva.</li> <li>6. Aprobar los modelos de gestión de los despachos</li> </ol>	<p>Artículo 255. Corresponde a la Sala de Gobierno Judicial el ejercicio de las siguientes funciones:</p> <p>(...)</p> <p>7. <b>Aprobar el reglamento del sistema de carrera judicial especial y de la Comisión de Carrera Judicial cuya función la administración, vigilancia y control de la carrera.</b></p>	<p><b>CARRERA JUDICIAL ESPECIAL Y COMISIÓN DE CARRERA JUDICIAL</b></p> <p>La Constitución estableció carreras especiales de rango constitucional (Registrarios) lo cual tiene un reforzamiento o rigidez en cuanto a la estabilidad de sus instituciones y funcionamiento, por lo que el máximo valor que debe defenderse en la Rama Judicial es la "independencia", donde reposa su legitimidad, si no observase el caso de la Corte Constitucional donde reclama que el país siga creyendo en ella.</p> <p>La Rama Judicial es la única institución del Estado que no tiene COMISIÓN DE CARRERA, como sí está establecida para todo el Estado (Ley 909/04) incluso existe un entidad encargada de su administración y vigilancia de rango constitucional (Comisión Nacional de Servicio Civil) Art. 130 CFJ. La procuraduría, contraloría, fiscalía, banco de la república, entes universitarios autónomos, todo tienen Comisión de Carrera Administrativa.</p> <p>Reglamentar el sistema de carrera judicial especial la cual debe garantizar la independencia y autonomía, promover, concertar e incentivar al funcionario judicial mediante un sistema de calificación y evaluación de la función judicial. La carga y el rendimiento serán razonables.</p> <p>Estas garantías deberán ser incluidas en la Ley Estatutaria.</p>

CP	D. 158/15	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
256	<p>Artículo 256. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial y las directrices de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, es la encargada de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto.</li> <li>2. Proponer a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial el proyecto de presupuesto.</li> <li>3. Evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Rama Judicial.</li> <li>4. Administrar el talento humano, el Sistema Único de Información Estadísticas Judiciales, la carrera judicial y la escuela</li> </ol>	<p>Artículo 256. La <b>Dirección Ejecutiva de Administración Judicial</b>, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial y las directrices de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, es la encargada de:</p> <p>(...)</p> <p>(Modifica) 4. Administrar el talento humano, el sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales y la escuela Judicial. (...)</p> <p>(Adicional) 5. Administrar, junto con la Comisión de Carrera Judicial, la Carrera Judicial Especial, conforme a la Ley Estatutaria y al reglamento.</p>	<p>utiliza el concepto de "impunidad".</p> <p>(Modifica) 5. Establecer los mecanismos de evaluación del rendimiento y gestión del Director Ejecutivo de la Administración Judicial. (...)</p> <p>(Adicional) 6. Establecer los mecanismos de evaluación de la carga y rendimiento razonable y gestión de los despachos judiciales.</p> <p>El valor esencial que se protege y garantiza es la independencia judicial a través de mecanismos como la carrera especial, la comisión de carrera judicial y, ahora, como el criterio de carga y rendimiento razonable.</p> <p>Estos criterios son esenciales para garantizar la independencia porque primero se acaba con las disfuncionalidades dentro del mapa judicial, se organiza mejor las cargas en los despachos, se obliga a utilizar mejor los escasos recursos, se establece un criterio objetivo y justo para el sistema de evaluación y calificación de la gestión judicial, todo lo anterior permitiría a su vez tener un fundamento o sustento para la ampliación de planta cívica.</p>

CP	D. 158/15	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
256	<p>Artículo 256. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial y las directrices de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, es la encargada de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto.</li> <li>2. Proponer a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial el proyecto de presupuesto.</li> <li>3. Evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Rama Judicial.</li> <li>4. Administrar el talento humano, el Sistema Único de Información Estadísticas Judiciales, la carrera judicial y la escuela</li> </ol>	<p>Artículo 256. La <b>Dirección Ejecutiva de Administración Judicial</b>, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial y las directrices de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, es la encargada de:</p> <p>(...)</p> <p>(Modifica) 4. Administrar el talento humano, el sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales y la escuela Judicial. (...)</p> <p>(Adicional) 5. Administrar, junto con la Comisión de Carrera Judicial, la Carrera Judicial Especial, conforme a la Ley Estatutaria y al reglamento.</p>	<p>parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.</p> <p>8. Crear, ubicar, redistribuir y suprimir los despachos judiciales.</p> <p>9. Revisar, reasignar o fijar las competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción.</p> <p>10. Las demás que le atribuya la ley.</p>
256	<p>Artículo 256. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial y las directrices de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, es la encargada de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto.</li> <li>2. Proponer a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial el proyecto de presupuesto.</li> <li>3. Evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Rama Judicial.</li> <li>4. Administrar el talento humano, el Sistema Único de Información Estadísticas Judiciales, la carrera judicial y la escuela</li> </ol>	<p>Artículo 256. La <b>Dirección Ejecutiva de Administración Judicial</b>, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial y las directrices de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, es la encargada de:</p> <p>(...)</p> <p>(Modifica) 4. Administrar el talento humano, el sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales y la escuela Judicial. (...)</p> <p>(Adicional) 5. Administrar, junto con la Comisión de Carrera Judicial, la Carrera Judicial Especial, conforme a la Ley Estatutaria y al reglamento.</p>	<p><b>ADMINISTRACIÓN DE LA RAMA JUDICIAL DEBE SER COMPARTIDA DEL DIRECTOR COMO DE LA COMISIÓN DE CARRERA</b></p> <p>Es peligroso que el Director Ejecutivo administre la carrera judicial porque primero adquiere mucho poder centralizado y segundo lo hace de manera unipersonal.</p> <p>Al ser un poder uniliteral creemos que las garantías reforzadas actuales estarían retrocediendo, cosa que atentaría con los convenios y tratados internacionales sobre independencia judicial la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha invocado "invocado en alguna de sus decisiones la jurisprudencia de la Corte Europea, así como diversas instrumentos internacionales sobre independencia judicial entre los cuales cabe destacar: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, París, 10 de diciembre de 1948; el Pacto de los Derechos Civiles y</p>

CP	D. 158/15	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
256	<p>Artículo 256. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial y las directrices de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, es la encargada de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto.</li> <li>2. Proponer a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial el proyecto de presupuesto.</li> <li>3. Evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Rama Judicial.</li> <li>4. Administrar el talento humano, el Sistema Único de Información Estadísticas Judiciales, la carrera judicial y la escuela</li> </ol>	<p>Artículo 256. La <b>Dirección Ejecutiva de Administración Judicial</b>, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial y las directrices de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, es la encargada de:</p> <p>(...)</p> <p>(Modifica) 4. Administrar el talento humano, el sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales y la escuela Judicial. (...)</p> <p>(Adicional) 5. Administrar, junto con la Comisión de Carrera Judicial, la Carrera Judicial Especial, conforme a la Ley Estatutaria y al reglamento.</p>	<p>parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.</p> <p>8. Crear, ubicar, redistribuir y suprimir los despachos judiciales.</p> <p>9. Revisar, reasignar o fijar las competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción.</p> <p>10. Las demás que le atribuya la ley.</p>
256	<p>Artículo 256. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial y las directrices de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, es la encargada de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto.</li> <li>2. Proponer a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial el proyecto de presupuesto.</li> <li>3. Evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Rama Judicial.</li> <li>4. Administrar el talento humano, el Sistema Único de Información Estadísticas Judiciales, la carrera judicial y la escuela</li> </ol>	<p>Artículo 256. La <b>Dirección Ejecutiva de Administración Judicial</b>, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial y las directrices de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, es la encargada de:</p> <p>(...)</p> <p>(Modifica) 4. Administrar el talento humano, el sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales y la escuela Judicial. (...)</p> <p>(Adicional) 5. Administrar, junto con la Comisión de Carrera Judicial, la Carrera Judicial Especial, conforme a la Ley Estatutaria y al reglamento.</p>	<p><b>ADMINISTRACIÓN DE LA RAMA JUDICIAL DEBE SER COMPARTIDA DEL DIRECTOR COMO DE LA COMISIÓN DE CARRERA</b></p> <p>Es peligroso que el Director Ejecutivo administre la carrera judicial porque primero adquiere mucho poder centralizado y segundo lo hace de manera unipersonal.</p> <p>Al ser un poder uniliteral creemos que las garantías reforzadas actuales estarían retrocediendo, cosa que atentaría con los convenios y tratados internacionales sobre independencia judicial la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha invocado "invocado en alguna de sus decisiones la jurisprudencia de la Corte Europea, así como diversas instrumentos internacionales sobre independencia judicial entre los cuales cabe destacar: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, París, 10 de diciembre de 1948; el Pacto de los Derechos Civiles y</p>

\* Artículo 89. Toda persona tiene derecho, en condiciones plenas, iguales, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el resarcimiento de cualquier daño causado por violaciones de los mismos.



 <b>ASOJUDICIALES</b> <small>JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS</small> <small>Región de Occidente No. 001 de 19 de noviembre de 2012 en observancia del Decreto 001 del 2008</small>		
superior categoría. Las funciones atribuidas por la ley a las Corporaciones Seccionales, seguirán siendo ejercidas por estas hasta tanto se expida el correspondiente normativo.	de justicia no tendrán cargos permanentes los cuales serán provistos por las listas actualmente vigentes hasta que se agoten. Las funciones atribuidas por la ley a las Corporaciones Seccionales, seguirán siendo ejercidas por estas hasta	especialidad de los concursos públicos puesto que para ser magistrado hoy se requiere participar en un concurso para una especialidad y un caso concurso para el desempeño de ese cargo. La propuesta es que estos magistrados pasen a ser parte de las direcciones seccionales y/o conforman junto con los jueces, magistrados o empleados las Comisiones de Carrera Judicial. También que conformen las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Tanto los jueces, magistrado como los empleados. Esto es importante porque las investigaciones disciplinarias de los empleados están en cabeza del juez o magistrado, lo que afecta las relaciones y el ambiente laboral debido a que está conformado por pocas personas y se genera confianza en el ejercicio de las funciones judiciales, pero igualmente aumenta la carga de trabajo de estas comisiones disciplinarias. Se debería ordenar que las actuales listas de jueces y magistrados sean nombrados en los cargos vacantes. ➢ Que se creen los cargos permanentes de la rama judicial. ➢ Que estos cargos sean provistos con las actuales listas de cargos vigentes. ➢ Con ello se garantiza el derecho adquirido de las actuales listas de elegibles y contribuirá a mejorar el rendimiento, bajar la carga laboral y a la transparencia e imagen

 <b>ASOJUDICIALES</b> <small>JUECES INDEPENDIENTES PARA LOS DERECHOS</small> <small>Región de Occidente No. 001 de 19 de noviembre de 2012 en observancia del Decreto 001 del 2008</small>		
		de la rama judicial, de lo cual carece.

### - ALEJANDRA BARRIO CABRERA - DIRECTORA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

### - CAMILO VARGAS BETANCOURT - COORDINADOR OBSERVATORIO POLÍTICO ELECTORAL DE LA DEMOCRACIA (MOE).



INTERVENCIÓN MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL - MOE -  
 Audiencia Pública 24 de marzo de 2015  
**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 183 DE 2014 CÁMARA - 0182014 Acumulativos 002, 004, 005, 006 y 0202014 - SENADO: "Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones".**

La Misión de Observación Electoral - MOE - encuentro de gran importancia que desde el Congreso de la República se generen escenarios como la presente audiencia pública, para que la ciudadanía ponga en su conocimiento las inquietudes, posiciones y propuestas frente a las reformas que tocan nuestro sistema político electoral.

En este sentido, respetuosamente por medio de este escrito queremos poner de presente los siguientes temas que encontramos relevantes dentro del próximo debate que se realizará en la Comisión Primera del Senado de la República, respecto a la reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional, estos son:

#### 1. Conformación de Senado de la República.

La presente reforma modificaría el artículo 171 de la Constitución para dar inclusión en el Senado a candidatos electos en regiones poco representadas actualmente. Sin embargo, los análisis realizados por la MOE haciendo seguimiento a los debates del proyecto, las audiencias públicas, y los encuentros del Grupo de Interés sobre la Reforma Política - GIREFPO, nos permiten sentir de la eficacia de lo que el Congreso ha aprobado hasta ahora.

De aprobarse el actual texto de reforma constitucional, no se solucionarían de fondo el problema de la baja representación en el Congreso de muchas de las regiones del país, y podría en cambio generar nuevos problemas. Frente a la propuesta de creación de circunscripciones departamentales para el Senado de la República se evidencian tres puntos que generan debate:

- 1.1. Actualmente la reforma al Equilibrio de poderes plantea la cifra de menos de 500 mil habitantes como medida para determinar qué departamentos deben convertirse por sí solos en una circunscripción que elige a un Senador. Este planteamiento no considera el aumento progresivo de la población de esos departamentos y en poco tiempo, después de aplicada la norma, perdería la posibilidad de representación. Si hace necesario tener en cuenta el crecimiento demográfico departamental, por lo que proponemos que en caso de crear estas nuevas circunscripciones departamentales el criterio sean los departamentos con menos del 2% del censo poblacional (lo que incluye a todos los departamentos que actualmente no tienen un senador).
- 1.2. Crear circunscripciones especiales en departamentos con menos de 500 mil habitantes aumentaría el número de curules de los partidos grandes y disminuiría

MOE - MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL  
 Calle 54 No. 10-81 Barrio 4 de Agosto  
 HOMBRES Y MUJERES AL SERVICIO DE LA DEMOCRACIA

de los partidos minoritarios. Según cálculos de la MOE (consignados en el documento Ka Paper: El equilibrio de poderes y la definición de circunscripciones en Senado y Cámara), si se aprobara la fórmula que asigna curules a departamentos con baja población, conforme a los datos electorales de las últimas elecciones de Congreso en 2014, generaría como consecuencia la disminución de curules de partidos pequeños como Opción Ciudadana, la Alianza Verde, y el Polo Democrático, y aumentaría las circunscripciones departamentales, lo de partidos como La U y el Centro Democrático, los más grandes en el Senado y quienes fueran más fuertes electoralmente en los mencionados departamentos. Es decir que la reforma favorece a partidos grandes y desfavorece a los pequeños, oficialistas y de oposición por igual lo cual puede ir en contra del espíritu de la composición del Senado.

- 1.3. Sin embargo, el problema de la baja representatividad no es departamental sino de regiones que son interdepartamentales, donde hay municipios que tienen baja participación electoral y que en consecuencia no logran representatividad en el Congreso. De aprobarse la reforma tal como está consignada, los senadores electos en circunscripciones departamentales seguirían representando sólo los municipios con mayor votación, como las capitales, y no las regiones del país con sub-representación, las cuales se encuentran tanto en departamentos muy poblados como en los poco poblados. Es necesario buscar otro criterio para darle representatividad en el Senado a regiones que no votan ni eligen en las elecciones al Senado.

MOE - MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL  
 Calle 54 No. 10-81 Barrio 4 de Agosto  
 HOMBRES Y MUJERES AL SERVICIO DE LA DEMOCRACIA



**INTERVENCIÓN MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL - MOE - Audiencia Pública 24 de Marzo de 2015**  
**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 153 DE 2014 CÁMARA - 018/2014**  
**Asambleas 002, 004, 005, 006 y 020/2014 SENADO. "Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones".**

Presentado por: Camilo Vargas Betancourt  
 Cargo: Coordinador del Observatorio político-electoral de la Democracia de la MOE.  
 La Misión de Observación Electoral - MOE encuentra de gran importancia que desde el Congreso de la República se generen escenarios como la presente audiencia pública para que la ciudadanía ponga en su conocimiento las inquietudes, posiciones y propuestas frente a la reforma que tocan nuestro sistema político electoral.

En este sentido, respectivamente por medio de este escrito queremos exponer algunos problemas y propuestas que encontramos relevantes frente a uno de los temas que sería prioritariamente debatidos en la Comisión Primera del Senado de la República, respecto a la Reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional. Este es:

**LA REFORMA AL ARTÍCULO 171 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA**  
**Consignada en el artículo 8 del proyecto de acto legislativo aprobado y conciliado en Primera Vuelta**

Estudios académicos como el realizado por la MOE sobre *El equilibrio de poderes y la definición de circunscripciones en Senado y Cámara* (Vargas y Barrón 2011) demuestran que existe una relación directamente proporcional entre el peso demográfico de las regiones y la cantidad de Congresistas que eligen, tanto en la Cámara como en el Senado. Así lo ejemplifica la siguiente tabla:

**Tabla 1. Potencial, participación y curules obtenidas por cada región del país en elecciones 2014**

Región	Potencial electoral	Votos de Senadores	Participación electoral al Senado	Senadores elegidos	Representaciones
Caribbeo	6.728.651	3.664.370	53%	22	32
Andina Oriental <sup>1</sup>	6.881.785	3.195.111	46%	18	35
Andina Occidental <sup>2</sup>	6.153.679	2.623.719	43%	17	29
Pacífico - Andina Sur <sup>3</sup>	5.119.835	2.298.640	42%	17	24
Bogotá	5.188.174	1.860.903	36%	13	18
Piedemonte	1.866.663	689.529	47%	3	11
Suroccidental <sup>4</sup>	198.221	92.300	52%	0	10
San Andrés	5.428	18.040	40%	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>32.264.436</b>	<b>14.443.207</b>	<b>44%</b>	<b>100</b>	<b>161</b>

Fuente: Cálculos de la MOE con base en datos de la Registraduría Nacional de Congreso Viable.  
<sup>1</sup> Corresponde a los departamentos de La Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba.  
<sup>2</sup> Corresponde a los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila.  
<sup>3</sup> Corresponde a los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío.  
<sup>4</sup> Corresponde a los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.  
<sup>5</sup> Corresponde a los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Casanari y Putumayo.  
<sup>6</sup> Corresponde a los departamentos de Vichada, Guaviare, Vaupés y Amazonas.



En segundo lugar, y más importante aún, el referente de 500.000 habitantes es estático, mientras que el comportamiento de la población es dinámico y constantemente creciente. La población crece constantemente en todo el país, por lo que los mencionados departamentos pueden superar los 500.000 habitantes sin que por ello pierdan su desproporción demográfica frente al resto del país, que en la causa de su sub-representación en el Congreso. En consecuencia, la norma constitucional quedará obsoleta conforme aumente la población.

Por ejemplo, cuando se empezó a debatir la reforma, ésta cobijaba al departamento de Chocó (que no llegó un senador originario en 2014), que en 2014 tenía una estimación de población de 495.151 habitantes según el DANE. Hoy, en 2015, este departamento tiene una estimación de 500.093 habitantes. La reforma establece "el último censo poblacional" como referente para medir si se tiene más o menos de 500.000 habitantes. En 2016 el DANE realizará un nuevo censo poblacional y de acuerdo con la estimación, Chocó podrá estar por encima de los 500.000 habitantes, pero seguirá cumpliendo las mismas condiciones de sub-representación en el Senado.

Por esta razón, la MOE propone contemplar un porcentaje del censo poblacional como criterio para decidir cuáles departamentos se deben convertir en circunscripción departamental al Senado. Todos los departamentos que notienen un senador originario están por debajo del 2% del censo poblacional actualmente, como lo muestra la siguiente tabla:

**Tabla 3. Departamentos con menos del 2% del censo poblacional (estimación 2015)**

Departamento	Población 2015 (estimación)	% del censo nacional	Potencial electoral 2014	Senadores elegidos
Meta	61.834	1,09%	61.803	2
La Guajira	67.797	1,09%	11.220	0
Risaralda	151.993	1,07%	71.499	3
Sucre	181.215	1,07%	65.449	5
Quindío	165.319	1,07%	13.984	0
Chocó	490.093	1,04%	20.833	0
Caquetá	177.642	0,99%	20.765	0
Casanare	156.479	0,74%	23.377	1
Putumayo	145.204	0,72%	15.694	0
Arauca	162.315	0,54%	10.824	0
Guaviare	11.660	0,23%	6.146	0
San Andrés	76.442	0,16%	4.428	0
Amazonas	76.343	0,16%	4.883	0
Vichada	71.974	0,15%	4.787	0
Vaupés	43.665	0,09%	11.607	0
Guianá	11.482	0,09%	2.778	0
<b>Colombia</b>	<b>42.803.405</b>	<b>100%</b>	<b>32.644.436</b>	<b>100</b>

Fuente: DANE y Congreso Viable.



Este hecho, que implica una baja representatividad de las regiones con poca población, es lo que motivó a incluir en la Reforma Equilibrio de Poderes lo siguiente:

**Artículo 8. Modifíquese el inciso 1° del Artículo 171 de la Constitución Política.**  
*El Senado de la República estará integrado por cinco miembros. Habrá un senador elegido en circunscripción departamental por cada uno de los departamentos con menos de 500.000 habitantes, que se elegirá de acuerdo con el último censo poblacional, los demás se elegirán por circunscripción nacional.*

Frente a esta disposición la MOE encuentra tres problemas, resumidos en la siguiente tabla junto con una propuesta para solucionarlos. Estos problemas y soluciones son explicados en detalle en las siguientes páginas.

**Tabla 2. Problemas y posibles soluciones de la reforma al artículo 171 de la Constitución.**

Problema	Solución	Propuesta de texto
1. Establecer constitucionalmente el referente de 500.000 habitantes contraria a la dinámica demográfica, por naturaleza creciente. El artículo quedaría obsoleto en poco tiempo.	Cambiar el criterio de 2%, 1,5%, 1% o 0,5% del censo poblacional (según los departamentos que se quiera cobijar), una fórmula que abarca a los departamentos sin senador, y que se vuelve obsoleta con el tiempo.	Dejar intacto el primer inciso del artículo 17, y adicionar un inciso 2°: "Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cinco miembros elegidos en circunscripción nacional. Adicionalmente habrá un senador elegido en circunscripción departamental por cada uno de los departamentos habitado por menos del 2% / 1,5% / 1% / 0,5% del censo poblacional nacional, de acuerdo con el último censo."
2. Reducir las curules otorgadas en circunscripción nacional afecta negativamente la conformación del Senado, específicamente a las minorías políticas.	Mantener en 100 las curules de circunscripción nacional. Establecer las demás como "adicionales".	
3. El problema de la falta de representatividad no es departamental sino regional.	No crear circunscripciones departamentales sino circunscripciones especiales en conjuntos de municipios que cumplan criterios de poca población y baja participación electoral.	

**1. El referente estático de 500.000 habitantes contradice la dinámica demográfica creciente**

Un primer aspecto problemático que se le señaló es que el umbral de 500.000 habitantes, como referencia para convertir a un departamento en una circunscripción al Senado, deja por fuera a algunos departamentos que exceden por poco esa marca y que actualmente no tienen un senador originario. Este es el caso de Quindío (563.510 habitantes) y de La Guajira (957.797 habitantes).



Sin embargo, hay departamentos con menos del 2% de población que sí eligen senadores, a veces en gran número, por lo que la MOE pone a consideración del Congreso distintas medidas que se pueden tomar como criterio:

- **2% del censo poblacional:** incluye a 16 departamentos, entre ellos todos los 12 que no tienen un senador originario, pero también incluye cuatro que sí eligen senadores originarios en 2014, y tres de ellos eligieron más de un senador (Meta, Risaralda y Sucre).
- **1,5% del censo poblacional:** incluye a 12 departamentos, prácticamente todos sin senador originario actualmente (excepto Casanare).  
 - Excluye a La Guajira, que actualmente no tiene un senador originario.
- **1% del censo poblacional:** incluye a 10 departamentos. Es la medida que más se aleja del actual criterio de menos de 500.000 habitantes.  
 - Excluye a los siguientes departamentos sin senador originario: La Guajira, Quindío y Chocó.
- **0,5% del censo poblacional:** incluye a los 6 departamentos geográficamente más alejados y demográficamente más escasos del país, cuyo peso poblacional difícilmente les permitiría aspirar alguna vez a hacer elegir un senador en circunscripción nacional.  
 - Además de los previamente mencionados, excluye a los departamentos del piedemonte llanero y amazónico: Arauca, Casanare, Caquetá y Putumayo.

Con base en estas consideraciones, la MOE propone eliminar del texto de la reforma la mención a "departamentos con menos de 500.000 habitantes" y reemplazarlo por "departamentos habitados por menos de 2% / 1,5% / 1% / 0,5% del censo poblacional nacional", según los departamentos que el Congreso considere pertinente excluir.

**2. Reducir la circunscripción nacional afecta la conformación del Senado**

Si se crean circunscripciones departamentales manteniendo en 100 el número de Senadores (como lo estipula la reforma hasta ahora), eso implica reducir el número de curules a asignar en la circunscripción nacional. Cuando se planteó la reforma en 2014, había 11 departamentos con menos de 500.000 habitantes (mencionados en la tabla 5), lo que implica que la circunscripción nacional quedaría reducida a 89 curules.

Para entender la consecuencia de esta reducción, hay que considerar el actual sistema de repartición de curules, establecido en el artículo 263 de la Constitución y conocido como la cifra repartidora (o método D'Hondt). La cifra repartidora surge de un cálculo que relaciona la cantidad de votos obtenida por todos los partidos en relación con la cantidad de curules a otorgar. Si se reduce la circunscripción nacional, se alterará la cifra repartidora.

<sup>1</sup> La votación de cada partido se divide en 1, 2, 3, etc. hasta el número de curules que otorga el partido (100 en el caso del Senado). Luego, el resultado de esas divisiones de la votación de todos los partidos se organiza de mayor a menor, y la cifra que quede ordenada en el número de curules a otorgar (la cédula posición, en el caso del Senado) es la cifra repartidora. Por último, se divide la votación de cada partido en la cifra repartidora, y el valor entero del resultado de esa división indica el número de curules que le corresponde a cada partido.



Los efectos de este cambio pueden ser observados mediante el ejercicio hipotético de aplicar la reforma propuesta a los resultados electorales de 2014, lo cual se expone en la tabla 4.

Para las elecciones del año pasado al Senado el cálculo de la cifra repartidora fue de 104.045,3 votos, lo cual explica la repartición de curules como está descrita en la columna "100 Curules en circunscripción nacional - 2014".

Si en vez de 100 curules, la circunscripción nacional sólo otorgara 89 (ques lo que estipula la reforma al restar las 11 curules de los departamentos con menos de 500.000 habitantes en 2014), la cifra repartidora cambiaría a 115.059,35 votos; por lo tanto la distribución de las curules en circunscripción nacional quedaría como está descrito en la columna "89 Curules en circunscripción nacional - 2014".

Como muestra la tabla, cada partido perdería proporcionalmente entre una y dos curules.

Tabla 4 Repartición de curules según resultados 2014 con y sin la reforma.

Partido	Votación	100 Curules en circunscripción nacional - 2014 (votos/104.045,3)	89 Curules en circunscripción nacional - 2014 (votos/115.059,35)	Total de curules hipotéticas 2014 Circunscripción nacional + departamental	Variación porcentual sin reforma - con reforma
Partido de la U	2.268.911	21	19	22	+48%
Centro Democrático	2.113.347	20	18	25	+25%
Partido Conservador	1.973.009	19	17	17	-5,4%
Partido Liberal	1.768.825	17	15	16	-5,9%
Cambio Radical	1.066.260	9	8	8	-11,1%
Alianza Verde	567.102	5	4	4	-29%
Polo Democrático Alternativo	540.709	5	4	4	-29%
Opción Ciudadana	534.250	5	4	4	-29%
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>89</b>	<b>111</b>	

Fuente: cálculos de la MOE con base en datos de Escrutinio de la Registraduría Nacional.

Ahora bien, siguiendo la lógica de la reforma en su redacción actual, las sólo 11 curules que hacen falta para completar las 100 del Senado serían asignadas a los partidos con la votación mayoritaria en cada departamento con menos de 500.000 habitantes, que en 2014 fueron los siguientes:



Tabla 5 Partidos ganadores en departamentos con menos de 500.000 habitantes en elecciones al Senado 2014

Departamento	Partido ganador en 2014	Votos	Departamento	Partido ganador en 2014	Votos
Chocó	Partido de la U	28.145	San Andrés	Centro Democrático	1.150
Caquetá	Centro Democrático	22.385	Amazonas	Centro Democrático	1.656
Cauca	Centro Democrático	32.959	Vichada	Centro Democrático	4.487
Putumayo	Partido Liberal	24.114	Vaupés	Partido de la U	897
Arauca	Centro Democrático	19.116	Guainía	Centro Democrático	1.887
Sucumbire	Partido de la U	5.909			

Fuente: MOE con base en datos de Escrutinio de la Registraduría Nacional.

Esto explica la nueva repartición de curules, mostrada en la columna "Total de curules hipotéticas 2014 Circunscripción nacional + departamental" de la tabla 2, que expresa cómo habría quedado conformado el Senado aplicando las disposiciones de la reforma a los resultados de las elecciones de este año.

Como se evidencia, **aplicar la reforma constitucional en su redacción actual tiene como consecuencia reducir el número de curules de los partidos más pequeños y ampliar el de los partidos más grandes** (aquellos con estructuras organizacionales más grandes, que les permite a sus campañas electorales alcanzar y movilizar electores en regiones más alejadas del país i.e., los departamentos con menor población).

Este efecto es especialmente pernicioso si se considera que la Asamblea Nacional Constituyente creó el Senado de la República pensando en una corporación destinada a representar intereses ideológicos y partidistas, no intereses regionales (lo cual corresponde a la Cámara de Representantes). Al favorecer la representatividad regional de los departamentos menos poblados en el Senado, se está sacrificando la representatividad de los partidos más pequeños, lo cual está en contra del espíritu de la Constitución de 1991.

Por estimo, **la MOE recomienda no reducir la circunscripción nacional**. Si se crean circunscripciones departamentales, es recomendable que otorguen **curules adicionales a la 100** que eligen en circunscripción nacional.

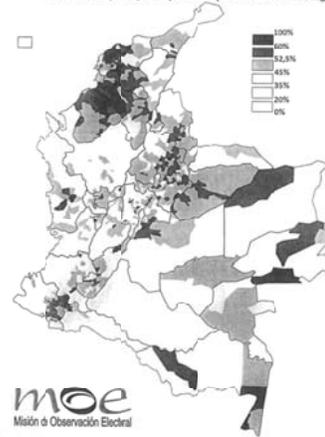
3. El problema es regional no departamental

Pensando en el espíritu que motiva la reforma al artículo 171 de la Constitución, y al observar la solución decidida por el Congreso hasta el momento, **la MOE piensa que la actual reforma no sirve para solucionar el problema de sub-representación que se pretende corregir**. Por este motivo, a pesar de las recomendaciones anteriores para mejorar la implementación de circunscripciones departamentales, **la MOE considera que el problema de la sub-representación no se corrige mediante la creación de circunscripciones departamentales**.

Para entender el porqué de esta posición, en el mapa 1 se expone el promedio de participación de cada municipio del país en las últimas tres elecciones legislativas.



Mapa 1 Promedio de participación por municipio en elecciones al Congreso 2006 - 2010 - 2014



Fuente: MOE con base en datos de la Registraduría Nacional.

Este mapa muestra en tonos más oscuros los municipios donde una porción mayor del censo electoral participa en la elección de congresistas, y en tonos más claros los municipios donde la mayoría de la población habilitada para votar se abstiene.

Esta información permite evidenciar un hecho interesante. Tomemos el ejemplo del municipio de Cartagena del Chairá, Caquetá (uno de los departamentos con menos de 500.000 habitantes). Este municipio tiene un promedio de participación en las últimas tres elecciones legislativas de 16,99%. Es decir que más del 80% de los ciudadanos habilitados para votar allí se ha abstenido de hacerlo al menos en las elecciones de la última década y media, un comportamiento electoral similar al de los municipios alejados. Además, se encuentra en una región poco poblada, y caracterizada por altos índices de pobreza y bajos indicadores de



presencia del Estado, todo lo cual hace parte de su condición de sub-representación ante el Congreso.

Esta es una situación completamente comparable a la del municipio de Anorí, Antioquia, que tiene una participación promedio en las últimas tres elecciones de 16,81% del potencial electoral, similar a la de sus numerosos municipios alejados en la periferia de Antioquia, los cuales también son poco poblados, tienen altos niveles de pobreza, y bajos niveles de presencia y desempeño estatal.

Cartagena del Chairá y los municipios alejados que cumplen estas características de sub-representación hacen parte de un departamento (Caquetá) que no elige senadores y sólo elige dos representantes a la Cámara, por lo cual la actual reforma busca garantizarle un senador.

Por su parte, Anorí y los numerosos municipios antioqueños alejados que cumplen las mismas condiciones de sub-representación que los municipios de Caquetá hacen parte de un departamento que elige 17 representantes a la Cámara y 11 senadores. Es decir que los ciudadanos de Anorí, están tan sub-representados en el Senado como los de Cartagena del Chairá, y sin embargo se les abstruye darle por ello un senador más a Antioquia.

A su vez, el senador que sea elegido por la circunscripción departamental de Caquetá, muy probablemente será elisto donde suelen ser elegidos los representantes a la Cámara del departamento, es decir, en el piedemonte del centro y su occidente de Caquetá, y más especialmente en Florencia (cuyo promedio de participación es de 45,09%, incluso levemente por encima del promedio nacional de participación en las últimas tres elecciones legislativas, 43,6%). Esta misma dinámica sucede en los demás departamentos con menos de 500.000 habitantes; todos concentran la mayor votación y participación alrededor de la ciudad capital, mientras que en las zonas más alejadas persiste una alta abstención.

Esto significa que **asegurarle un senador a cada departamento con menos de 500.000 habitantes no soluciona la sub-representación en la que ha permanecido un gran número de municipios, que se abstruyen tanto en estos departamentos como en otros que exceden por mucho el mencionado umbral poblacional** (como Antioquia), y que además eligen a numerosos congresistas.

En consecuencia, **la reforma no debería tomar al departamento como unidad de referencia para el establecimiento de circunscripciones especiales, sino a los conjuntos de municipios** (existentes en distintas regiones del país) que se caracterizan por una abstención alta y crónica en elecciones legislativas, una alta pobreza y una débil presencia de instituciones estatales, pues son estos conjuntos de municipios los que se están viendo sub-representados, al no vincularse ni a los procesos de campaña electoral, ni a la elección de congresistas.

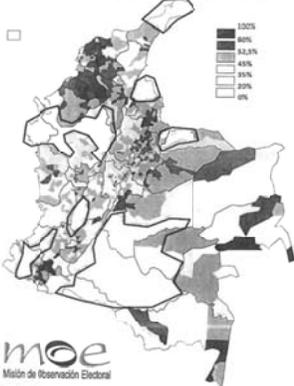
Para solucionar este problema, la MOE propone no crear circunscripciones departamentales, y en vez de eso acordar un criterio para definir regiones compuestas por municipios que pueden hacer parte de distintos departamentos, donde ciertas condiciones de sub-representatividad ameritan continuar allí una circunscripción especial al Senado.



En este sentido la MOE sugiere constituir un criterio que mezcle el peso demográfico (el único criterio contemplado hasta ahora en la reforma) con los resultados históricos de participación electoral en las elecciones legislativas.

Con base en el mapa 1, el siguiente mapa sugiere las regiones donde se podría constituir estas circunscripciones especiales. En términos generales estas regiones están compuestas por la séptima parte de los municipios del país con la más baja participación promedio en las últimas tres elecciones legislativas (por debajo del 37%), representan entre el 0,2% y el 1,7% del censo nacional (es decir que son computables al peso poblacional de los departamentos con menos de 500.000 habitantes, descrito en la tabla 3), y sus poblaciones además de escasas son dispersas. En las **hojas anexas** se describen en detalle qué municipios componen estas zonas.

Mapa 2 Posibles circunscripciones especiales por baja representatividad al Senado



Fuente: Cálculos MOE.

Ante la propuesta de crear circunscripciones especiales al Senado en estas regiones puede surgir la crítica de la posible sobre-representación que se podría estar dando a zonas apartadas y poco pobladas. Ante esto, la MOE llama la atención a la reflexión en torno a los problemas



**Bibliografía**

Departamento Nacional de Estadística (DANE). "Estimaciones de población 1985 – 2005 y proyecciones de población 2005 – 2020 Nacional, Departamental y Municipal por sexo, grupos quinquenales de Edad". Disponible en: <http://www.dane.gov.co/indices.php?opcion=poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>

Presidencia de la República. 2015. *Decreto No. 158 del 30 de enero de 2011: por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo No. 153 de 2014 Cámara - 918 de 2014 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo No. 002 de 2014 Senado, 001 de 2014 Senado, 005 de 2014 Senado, 006 de 2014 Senado y 012 de 2014 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y AJUSTE INSTITUCIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"* (Primeros Votos). Bogotá.

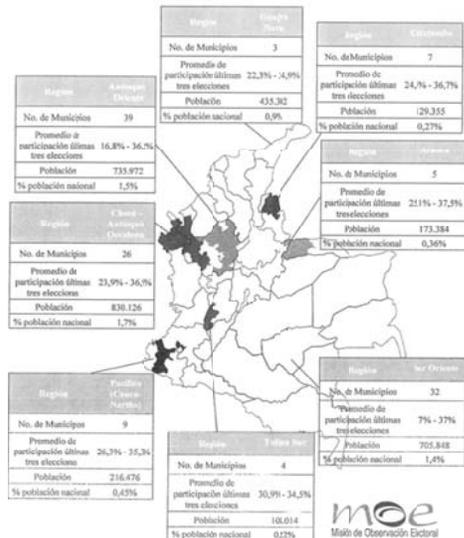
Vargas Betancourt, Camilo y Barrios Cabrera, Alejandra. 2015. *El equilibrio de poderes y la definición de circunscripciones de Senado y Cámara*. Bogotá: KAS Papers No. 21, Serie GIREPO: Reforma Política 2015.



sociales y de orden público que caracterizan a estas zonas. La baja representatividad en el Congreso de estas regiones coincide con problemas locales como la **alta pobreza** y la **reducida presencia de institucionalidad estatal**, y esto a su vez coincide con problemas que están al interés nacional como los **cultivos ilícitos**, a **minería ilegal** y la existencia recurrente de **Grupos Armados Ilícitos**. **Crear una circunscripción especial al Senado para este tipo de zonas podría elevar hasta la insuperación no el interés de sus escasos pobladores, sino el interés más general de solucionar los problemas de estas regiones, que son de alcance nacional.**

Con las reservas necesarias evitar la infiltración de los actores criminales en la política de estas regiones, **la MOE considera que es pertinente evaluar la posibilidad de crear circunscripciones especiales para regiones sub-representadas, en vez de crear circunscripciones departamentales**, pues esto último, como se acaba de ver, parece no poder solucionar el problema que motivó en primer lugar la reforma del artículo 171 de la Constitución.

**Anexo. Regiones con baja representatividad en el Senado**



Chocó - Antioquia Occidente					
Departamento	Municipio	Promedio de participación 2006-2014	Población 2015	Potencial electoral 2014	
Antioquia	AMAGA	3,05	2955	2073	
	ANTIOQUIA	2,63	2549	1823	
	ANZA	28,33	568	526	
	APARTADO	31,81	12257	8099	
	ARMENIA	32,84	4210	4831	
	BETULIA	29,98	1542	1274	
	BOLIVAR	32,74	2084	2313	
	CAICEDO	32,49	205	576	
	CAREPA	31,30	5788	3819	
	CHIGORODO	31,42	7202	4119	
	CONCORDIA	29,09	2933	1220	
	DADEIBA	29,89	21378	1573	
	EBEJICO	39,93	1515	1106	
	FRONTINO	27,75	1615	1608	
	HELICONIA	36,86	906	582	
	MURINDO	27,69	693	249	
	MUTATA	29,87	2912	1193	
	SALGAR	29,71	1608	1308	
	TITIBIBI	32,61	1393	860	
	TURBO	39,63	19268	7863	
	URAMITA	29,67	838	597	
	URRAO	27,37	4648	2098	
	Chocó	CARMEN DEL SAHÉN	34,21	362	524
		JURADO	31,09	319	282
		RIOSUCIO	38,25	2482	1291
		UNGUIA	35,36	1126	816
	<b>Total</b>		23,9% - 36,9%	83126	48582

Antioquia Oriente				
Departamento	Municipio	Promedio de participación 2006-2014	Población 2015	Potencial electoral 2014
Antioquia	ABEJORRAL	39,50	1290	1493
	AMALFI	29,24	2088	1543
	ANORÍ	35,81	1086	1017
	ARGELIA	39,65	899	648
	BRICEÑO	31,11	802	581
	CACERES	31,68	3806	1909
	CAMPAMENTO	29,26	991	589
	CARACOLÍ	39,85	495	463
	CAROLINA	31,67	329	404

Antioquia	CONCEPCION	16,24	1463	448	
	EL BAGRE	12,78	4953	3287	
	GÓMEZ PLATA	14,68	2210	789	
	GRANADA	15,09	859	999	
	GUADALUPE	14,93	430	511	
	ITUANGO	11,22	2096	1681	
	MACEO	14,31	485	714	
	MONTEBELLO	33,25	619	590	
	NARIÑO	32,08	9291	8671	
	NECHÍ	14,48	2591	1714	
	PEÑOL	14,66	1889	1450	
	PUERTO BERRÓ	17,15	4883	3313	
	PUERTO NARE	15,44	1854	1150	
	REMEDIOS	18,21	2919	1578	
	SAN ANDRÉS	28,71	1226	484	
	SAN CARLOS	18,11	2064	1250	
	SAN FRANCISCO	30,38	1318	581	
	SAN LUIS	29,84	1099	990	
	SAN RAFAEL	33,40	1980	1167	
	SAN ROQUE	32,78	1679	1371	
	SEGOVIA	28,80	4074	2413	
	SONSON	33,92	3405	2408	
	TARAZA	29,96	4341	2488	
	TOLEDO	28,59	874	4171	
	VALDIVIA	29,92	2179	1151	
	VEGACHI	28,85	948	994	
	YALÍ	31,82	818	549	
	YARUMAL	30,81	4865	3190	
	YOLOMBO	30,23	2958	1551	
	ZARAGOZA	29,43	3738	1778	
	<b>Total</b>		16,8% - 36,2%	73972	50902

Guajira Norte				
Departamento	Municipio	Promedio de participación 2006-2014	Población 2015	Potencial electoral 2014
La Guajira	MAICAO	3,86	15054	10973
	MANAURE	31,52	10961	4968
	URIBÁ	21,33	17287	8653
	<b>Total</b>		22,3% - 34,9%	431302

Cauca				
Departamento	Municipio	Promedio de participación 2006-2014	Población 2015	Potencial electoral 2014
Norte de Santander	CONVENCION	22,01	11569	1499
	EL TARRA	25,07	1957	898
	HACARÍ	34,49	1857	639
	SAN CALIXTO	33,20	1514	667
	SARDINATA	36,13	2762	1699
	TEORAMA	36,65	2524	830
	TIBÚ	29,65	3502	2803
	<b>Total</b>		24,5% - 36,7%	12935

Arauca				
Departamento	Municipio	Promedio de participación 2006-2014	Población 2015	Potencial electoral 2014
Boyacá	CUBARA	35,11	825	454
Arauca	ARAUQUITA	28,51	4309	2468
	FORTUL	26,07	2379	975
	SARAVENA	39,50	4203	2832
	TAME	37,47	5768	2921
<b>Total</b>		25,1% - 37,5%	17384	9672

Pacífico (Cauca - Nariño)				
Departamento	Municipio	Promedio de participación 2006-2014	Población 2015	Potencial electoral 2014
Cauca	ARGELIA	38,82	21715	15177
	PATÍA (EL BORPO)	38,55	3205	2468
Nariño	BARBACOA	39,36	3851	2030
	CUMBITARA	36,58	11239	5858
	EL CHARCO	39,52	3856	1434
	MAQUÍ (PAYÁN)	39,42	2437	598
	MAULLAMA	38,87	755	5708
	BICAJURTE	25,34	1166	1199
	SANTA BARBARA	39,65	1752	699
	<b>Total</b>		26,3% - 35,3%	21476

Tolima Sur				
Departamento	Municipio	Promedio de participación 2006-2014	Población 2015	Potencial electoral 2014
Tolima	CHAPARRAL	39,92	4195	3607
	PLANADAS	31,32	2935	1868
	RIOLANCO	31,12	2653	1526
	RONCESVALLES	34,54	6131	3990
	<b>Total</b>		30,9% - 34,5%	10014

Sur Oriente				
Departamento	Municipio	Promedio de participación 2006-2014	Población 2015	Potencial electoral 2014
Cauca	CARTAGENA DEL CHAIR	36,99	3391	1863
	CURILLO	27,04	1683	725
	EL DONCELLO	31,84	2137	1540
	EL PAIJIL	26,07	2224	1149
	LA MONTAÑA	26,67	2620	960
	MILAN	23,78	1745	654
	PUERTO RICO	26,84	3347	1771
	SAN JOSE DEL RAGUA	36,93	1921	863
	SAN VICENTE DEL CAGU	20,08	8994	2859
	SOLANO	39,33	2663	739
	SOLTA	32,71	1140	537
	VALPARAISO	34,41	1629	614
	Cauca	PIAMONTE	24,59	2347
EL CASTILLO		34,18	862	515
MAPIRIPAN		25,79	1229	569
MESITAS		27,19	1287	726
LA MACARENA		23,64	3861	729
URBÉ		22,65	1155	425
LEJANIAS		37,04	903	748
PUERTO CONCORDIA		33,79	2897	561
PUERTO LLERAS		36,99	817	608
PUERTO RICO		34,21	1426	789
Putumayo	SAN JUAN DE RAMA	39,99	817	564
	VISTA HERMOZA	30,22	2461	1058
	PUERTO ASIS	33,45	6138	3762
	PUERTO GUZMÁN	28,32	2699	1033
	PUERTO LEGUIAMO	29,68	1445	1330
Guaviare	SAN MIGUEL (LA DORADA)	33,09	2551	1086
	VALLE DEL GUAMEZ	38,12	5842	2142
	CALAMAR	33,96	921	491
	MIRAFLORES	21,98	1439	409
Vichada	CUMARIBO	31,73	3867	1770
	<b>Total</b>		17% - 37%	70848

Siendo las 11:22 a. m., la Presidencia da por terminada la Audiencia Pública.

Presidente

H.S. Juan Manuel Galan Pachon

Vicepresidente,

H.S. German Varon Cotrino

Secretario General

Guillermo León Giraldo Gil