



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 1026

Bogotá, D. C., lunes, 26 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 248 DE 2018 CÁMARA, PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2018 SENADO, ACUMULADO PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 09 DE 2018 SENADO

por medio del cual se adopta una reforma política y electoral.

Bogotá, D. C., 26 de noviembre de 2018.

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al proyecto de acto legislativo número 248 de 2018 Cámara - proyecto de acto legislativo número 08 de 2018 Senado, acumulado proyecto de acto legislativo número 09 de 2018 Senado, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral.

Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, someto a su consideración informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al **Proyecto de Acto Legislativo número 248 de 2018 Cámara, Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2018 Senado, Acumulado**

Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2018 Senado, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El **Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2018 Senado**, de los congresistas honorables Senadores: *Juan Samy Merheg Marún, Laureano Augusto Acuña Díaz, Nora María García Burgos, Myriam Alicia Paredes Aguirre*, honorables Representantes: *Adriana Magali Matiz Vargas, Yamil Hernando Arana Padauí, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Germán Alcides Blanco Álvarez, Miguel Ángel Barreto Castillo, Buenaventura León León, Juan Carlos Rivera Peña, María Cristina Soto de Gómez*; honorables Senadores: *Nadia Georgette Blel Scaff, Miguel Ángel Barreto Castillo, Carlos Andrés Trujillo González*, fue radicado el 22 de agosto del año en curso. El Proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018 Cámara, *por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato*, de autoría de los honorables Congresistas: honorables Representantes: *Jairo Humberto Cristo Correa, César Augusto Lorduy Maldonado, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Jorge Enrique Burgos Lugo, Jaime Rodríguez Contreras, Óscar Tulio Lizcano González, Julio César Triana Quintero, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Harry Giovanni González García, Jennifer Kristin Arias Falla, Miguel Ángel Barreto Castillo y José Daniel López Jiménez*, fue radicado el 5 de septiembre del año en curso.

En la Comisión Primera del Senado se designó como ponentes a los honorables Senadores: *Santiago Valencia González, Temístocles Ortega Narváez, Roy Barreras Montealegre, Esperanza Andrade de Osso, Julián Gallo Cubillos, Alexander López Maya, Carlos Guevara Villabón,*

Gustavo Petro Urrego, Luis Fernando Velasco Chaves y Angélica Lozano Correa.

El día 3 de octubre fue aprobado en primer debate el proyecto de acto legislativo sujeto de estudio. El 29 de octubre fue aprobado también por la Plenaria del Senado de la República.

En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se designaron como ponentes a los honorables Representantes: Óscar *Hernán Sánchez León*, Óscar *Leonardo Villamizar Meneses*, Julio César *Triana Quintero*, Juan Carlos *Wills Ospina*, Jorge Enrique *Burgos Lugo*, Inti Raúl *Asprilla Reyes*, Luis Alberto *Albán Urbano* y Ángela María *Robledo Gómez*.

CONTENIDO DEL PROYECTO

Los proyectos radicados se presentaron para hacer las siguientes modificaciones al texto constitucional. En el caso del acto legislativo 08 de 2018 Senado¹, se presentaron las siguientes propuestas:

- Establecer que la edad para votar sea a partir de los 16 años.
- Establecer que el Estado concurrirá al funcionamiento de las organizaciones políticas con personería jurídica, eliminando la referencia expresa actualmente establecida en la Constitución en el sentido del financiamiento político y electoral.
- Establecer que las campañas de elección popular de cargos y corporaciones públicas tendrán financiación preponderantemente estatal, estableciendo los mecanismos para dicha financiación y fijando las reglas para la distribución de anticipos.
- Así mismo, establecer la prohibición de entrega de dádivas, regalos o transporte a los electores por parte de las organizaciones políticas.
- Establecer la obligación estatal de garantizar el funcionamiento del servicio público de transporte.
- Establecer que la ley podrá limitar el monto total de los gastos de campaña y de las contribuciones privadas.
- Establecer la obligación de rendición de cuentas a los particulares que hagan contribuciones de cualquier naturaleza a las organizaciones políticas.
- Establecer que el reemplazo de quien pierda la investidura por violación de los topes máximos, se realizará por un nuevo escrutinio descontando los votos del candidato o lista de candidatos sancionada.

- Señalar que la ley determinará la responsabilidad penal de los representantes legales de las organizaciones políticas y los directivos de las campañas por la violación de estas disposiciones.
- Establecer que las consultas internas se registrarán por las normas de financiamiento de las elecciones populares y fijar un incremento para el financiamiento del funcionamiento de los partidos políticos.
- Eliminar el voto preferente.
- Establecer la observancia de los principios de paridad, alternancia y universalidad.
- Por otro lado, el proyecto de acto legislativo² propuso:
 - Establecer que en las elecciones primarias y consultas populares de los partidos se deben aplicar las mismas normas que rigen para las elecciones ordinarias.
 - Establecer que para las consultas internas se aplicarán las disposiciones estatutarias propias de los partidos.
 - Señalar que el resultado de las elecciones primarias y de las consultas será obligatorio.
 - Ampliar los mecanismos de democracia interna contemplados en el artículo 262 de la Constitución, haciendo referencia a las consultas populares previstas en el artículo 107 de la Constitución.
 - Establecer la obligación de fusionarse para los partidos y movimientos políticos que se presenten en coalición para las elecciones del Congreso de la República.
 - Establecer que el Consejo Nacional Electoral tendrá autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal.

CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

En el contexto que atraviesa Colombia, la erradicación de las causas estructurales que dieron lugar al conflicto armado se convierte en una condición imperativa para construir una paz estable y duradera³. El actual diseño político y electoral colombiano se ha convertido en una estructura que no garantiza el fortalecimiento de la democracia, en donde la corrupción y las dinámicas excluyentes en el poder no permiten la consolidación de un modelo realmente pluralista y democrático.

Por esta razón, una reforma política debe atender de debida forma a los distintos problemas que tiene actualmente el Estado colombiano, y así corregir un sistema electoral que carece de legitimidad, cuya estructura no permite un verdadero control, ni mucho menos es garantía para los diversos sectores políticos; y de igual

¹ *Gaceta del Congreso*. Ponencia honorable Senador Alexander López Maya. *Gaceta del Congreso* número 759 de 2018.

² *Ibíd.*

³ *Gaceta del Congreso*. Proyecto de acto legislativo 019 de 2019. *Gaceta del Congreso* número 652 de 2018.

forma, tratar juiciosamente sobre la financiación privada, que tiene un efecto adverso para los partidos minoritarios o de oposición.

De esta forma una reforma política estructural debe basarse en los siguientes puntos:

1. Garantías a la participación política y ampliación de la democracia

En el marco de un Estado democrático y pluralista no sólo basta con hablar de garantías, sino que estas deben ser materializadas. De esta forma, es necesario hacer ajuste a la Constitución para que efectivamente sean asegurados los derechos a la participación de todos los partidos políticos, indistintamente de la filiación política.

Según la Corte Constitucional los derechos políticos son: *“instrumentos ciudadanos para incidir en la estructura y el proceso político facilitando la consolidación de una democracia participativa. De esta manera, el ciudadano tiene derecho no solo a conformar el poder (democracia representativa), sino también a ejercerlo y controlarlo, esto es, está llamado a hacer parte de la toma de decisiones en asuntos públicos (democracia participativa), indispensable para la efectividad de la democracia constitucional”*⁴. De modo que ampliar las garantías para participación ciudadana, no sólo en el ejercicio del voto, sino en el control y participación en las decisiones, resulta en una materialización del Estado Social de Derecho y en la concepción de la democracia participativa.

Sin embargo, el sistema electoral colombiano adolece de una fuerte corrupción y de ausencia de garantías reales para la oposición; las reformas que se han hecho sólo han tenido el propósito de continuar el favorecimiento a los partidos tradicionales; y asimismo, no se ha satisfecho la necesidad de implementar un método de elección más seguro y confiable, como lo es el voto electrónico, desconociendo la Ley 892 de 2004 y la Ley 1475 del 2011, esto es, omitiendo un deber legal por parte del Gobierno Nacional y la Organización Electoral.

2. Promoción de la participación de los jóvenes en la política

En el marco de la democracia participativa, los y las jóvenes cobran cada vez más importancia. No puede negarse, más aún limitarse, la capacidad de incidencia que deben tener ellos y ellas dentro de la consolidación de un modelo democrático. Por tal razón, ampliar el margen de participación para quienes son jóvenes resulta en una necesidad en la formación ciudadana y en la garantía de respetar sus derechos a la participación, la capacidad de decidir, y por qué no, la posibilidad de elegir y ser elegido.

Efectivamente, las nuevas ciudadanías implican reconocer que cada día hay más sectores sociales, culturales y políticos que buscan ser reconocidos. Pero este reconocimiento no debe ser meramente formal, hay que abrir la posibilidad para que verdaderamente, desde la pluralidad, se puedan construir espacios de convergencia, discusión y consensos que no solamente los y las jóvenes cada día reclaman, sino que encuentran defensa en que han ido demostrando que el factor de la edad no implica necesariamente una condición acertada para simplemente desconocer las distintas visiones de país que tienen.

Con todo, es necesario avanzar de forma decidida en las garantías para la participación de quienes hoy son jóvenes, con lo cual se consolida la apropiación de lo público y se converge en el reconocimiento democrático.

3. Mayores garantías a la participación de las mujeres en la política

El sistema político colombiano ha venido dando pasos lentos para el reconocimiento de los derechos efectivos de las mujeres en la participación política, manteniendo pautas que no le permiten acceder a espacios de decisión del Estado. A pesar de que se ha avanzado de cierta forma con la fórmula de cuota representativa de las mujeres en las listas a corporaciones públicas, aún no se ha reconocido la paridad en las mismas, lo cual resulta en deuda histórica.

En el Acuerdo de Paz, en el punto 2, se ha señalado que *“las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política como consecuencia de profundas discriminaciones y desigualdades, así como de condiciones estructurales de exclusión y subordinación, lo que genera mayores retos para garantizar su derecho a la participación, enfrentar y transformar estas condiciones históricas implica desarrollar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación política y social.”*

Una verdadera reforma política debe atender el problema de la exclusión de la mujer y brindar plenas garantías para que ella pueda hacer parte, de igual forma que los hombres, en los espacios de decisión. Por lo cual debe abrirse paso la idea de la paridad y la alternancia en las listas cerradas que presenten los Partidos Políticos.

4. Transparencia en el ejercicio de la política

Como fue señalado en el Proyecto de Reforma Política presentada en esta legislatura por la Bancada Alternativa, el sistema electoral actual cuenta con vacíos estructurales principalmente en tres frentes: (1) las fuentes de ingresos, (2) los gastos y (3) los controles y sanciones.

En primer lugar, tal como lo ha expresado la organización Transparencia por Colombia (2016), es recurrente encontrar una brecha entre las cifras oficialmente reportadas y los gastos

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 2018. Referencia: Expediente RPZ-006. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

reales de las campañas políticas. En algunos casos esta diferencia en el gasto proviene de rentas ilegales como el narcotráfico y el contrabando, o de la desviación indebida de recursos públicos. Ciertamente, estas manifestaciones de corrupción han afectado negativamente el ejercicio democrático y la confianza de la sociedad civil en el Estado, además de ir en contravía de derecho a elegir y ser elegido.

La estructura del sistema electoral es proclive a que recursos ilícitos e intereses particulares se filtren en las campañas, pues no hay controles efectivos para rastrear los aportes privados, especialmente si los dineros provienen del patrimonio de los mismos candidatos o sus familiares. La información sobre el origen de los recursos de los candidatos no es pública, además no hay un procedimiento para cruzar estos aportes con otras fuentes de información como las declaraciones de renta o de intereses privados de los aspirantes y sus familiares. Lo anterior se ve agravado, dado que la entrega de los aportes en repetidas ocasiones se realiza en efectivo, lo que impide que se registre en el sistema bancario y sea más difícil rastrear su origen.

Por otro lado, saber de dónde provienen las donaciones de personas naturales es una tarea complicada, pues, como está diseñado el sistema, puede conocerse el nombre del donante y el monto que aporta, pero es menos recurrente la tarea de buscar si estas personas tienen la capacidad financiera para donar la cantidad reportada. Si bien idealmente todas las campañas deberían revisar el origen de las donaciones, en la realidad este ejercicio no se lleva a cabo e incluso los candidatos suelen manifestar dificultades para abrir las cuentas de campaña. Dicho comportamiento actualmente no es comúnmente sancionado por las autoridades competentes.

Así mismo, la Misión Electoral Especial señaló en su informe cinco principales problemáticas en el tema de financiación de las campañas electorales:

(i) Financiación pública vía anticipos es mínima y el proceso para acceder a los recursos estatales (tanto anticipos como reposición de votos) es demasiado complejo y poco eficiente, (ii) desconocimiento del costo real de las campañas políticas, (iii) excesiva dependencia de los recursos de origen privado, (iv) falta de claridad y de sanciones en el proceso de rendición de cuentas de las campañas, (v) débiles controles y sanciones para candidatos y organizaciones políticas por violación de reglas de financiación y publicidad⁵.

5. Reforma de la Organización Electoral

Ninguna de las distintas modificaciones a la Constitución que se han hecho en materia electoral han logrado resolver de fondo la crisis que tiene el sistema electoral. De los diversos problemas

que tiene la organización electoral se destacan los siguientes:

- 1) Elección del Consejo Nacional Electoral.
- 2) Deficiencia en la vigilancia y control en las elecciones.

Respecto al primer punto es claro identificar que el hecho de que sea el Congreso quien elija a los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE) resulta en un problema grave. Que los partidos políticos mayoritarios elijan a sus miembros para hacer vigilancia de las elecciones y de los candidatos es un despropósito pues no brinda garantía alguna de imparcialidad. Es por ello que existe una necesidad imperiosa de que la elección del CNE se haga de una forma distinta que, al hacerlo verdaderamente independiente, fortalezca las garantías para los procesos electorales.

En esa línea, como fue mencionado en la ponencia de archivo en la Plenaria del Senado de la República del Proyecto bajo estudio, “en Latinoamérica existe una preferencia por los órganos electorales de rango constitucional autónomo, tal como se referencia en la siguiente tabla:

País	Organismos Electorales	Número miembros	Nominación
Argentina	Cámara Nacional Electoral	3	Presidente en acuerdo con Senado
	Dirección Nacional de Elecciones	1	Ministerio Interior
Bolivia	Corte Nacional Electoral	5	Presidente: 1 Congreso: 4
Brasil	Tribunal Superior Electoral	7	Supremo Tribunal Federal (3) Tribunal Justicia (2) Presidente (2)
Chile	Tribunal Calificador Elecciones	5	Corte Suprema
	Servicio Electoral	5	Presidente Consejo Directivo
Colombia	Consejo Nacional Electoral	9	Congreso de la República en proporción a la representación de los partidos
	Registraduría Nacional Estado Civil	1	Presidentes Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	3 magistrados y 6 suplentes	Corte Suprema de Justicia por mayoría calificada de 2/3 partes
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	5	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante concurso público
	Tribunal Contencioso Electoral	5	
Méjico	Instituto Nacional Electoral	9	2/3 partes Cámara de Diputados a propuesta grupos parlamentarios
	Tribunal Electoral del Poder Judicial	7	Cámara de Senadores a propuesta del Pleno Suprema Corte

⁵ *Gaceta del Congreso*. Proyecto de acto legislativo 019 de 2019. *Gaceta del Congreso* número 652 de 2018.

País	Organismos Electorales	Número miembros	Nominación
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	7	Asamblea Nacional
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	3	Suprema Corte de Justicia a propuesta Consejo de la Magistratura
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	1	Consejo Nacional Magistratura
	Jurado Nacional de Elecciones	5	Cada uno elegido Corte Suprema, Junta Fiscales Supremos, Colegio Abogados Lima, decanos Facultades Derecho Universidades Públicas y Decanos Facultades de Derecho Universidades Privadas
República Dominicana	Junta Central Electoral	5	Senado votos 2/3 partes
	Tribunal Superior Electoral		Consejo Nacional Magistratura
Uruguay	Corte Electoral	7-9	Mayoría Asamblea Nacional
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	5	Asamblea Nacional a propuesta de diversos sectores

6. Partidos políticos y participación ciudadana

El fortalecimiento de los partidos políticos resulta en una condición necesaria para fortalecer el mismo sistema democrático colombiano y en una garantía en últimas para la participación de los ciudadanos y ciudadanas a través de ellos. Sin embargo, no sólo se deben fortalecer económicamente en igualdad de condiciones, sino que además deben fortalecerse sus plataformas ideológicas que eviten prorrogar conductas clientelistas y desvinculadas de la responsabilidad propia del Partido Político.

Por lo anterior resulta imperativo, por un lado, plantear una reforma a la financiación de los Partidos, en donde se prohíba los aportes privados y donde sea el Estado quien asuma plenamente la financiación de los mismos; evitando la distorsión que se genera por las desproporcionadas sumas de dinero que son empleadas en campañas políticas, que en ocasiones se ven relacionadas con hechos de corrupción o delitos electorales. Con esto se estaría dando una verdadera condición de igualdad a los partidos.

Por otro lado, una propuesta de listas cerradas para corporaciones públicas con mecanismos de elección interna para determinar quiénes y en qué orden las conformaría, evitaría que se votara solamente por personas en concreto, sino por un proyecto político. Esto, en garantía de paridad y alternancia de género, se podría convertir en una media que fortalecería la representatividad de los ciudadanos en las corporaciones públicas y de los partidos políticos.

La mayoría de las presentes observaciones que son necesarias en una reforma integral, así como otras que resultarían convenientes y que no se han mencionado en esta ponencia, no son abordadas por el presente Proyecto de Acto Legislativo; conque este no resuelve los problemas estructurales del sistema democrático colombiano, al no abordar integralmente el problema de clientelismo, corrupción y falta de garantías, y por ello resulta insuficiente.

PROPOSICIÓN:

Por las razones expuestas, proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **dar archivo al proyecto de acto legislativo número 248 de 2018 Cámara - proyecto de acto legislativo número 08 de 2018 Senado, acumulado proyecto de acto legislativo número 09 de 2018 Senado, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral.**

Cordialmente,



Inti Raúl Asprilla Reyes
Ponente



Angella María Robledo Gómez
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2018 SENADO

por la cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2018

Doctor

HONORABLE SENADOR EDUARDO
ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativa al Proyecto de ley número 117 de 2018 Senado, por la cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones.

Respetados señores:

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, rindo ponencia negativa al **proyecto de ley número 117 de 2018 Senado, por la cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer**

la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de ley número 117 de 2018 Senado, por la cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones.

En la actualidad para el país, la corrupción se ha convertido en un modo de vida político válido, hoy a los ojos de la sociedad se han normalizado las prácticas oscuras de las mafias que han aprovechado las debilidades estatales para desangrar sistemáticamente el fisco, dejando a los ciudadanos a la espera de la llegada de los recursos propios de la inversión social, en ese camino de tenebrosa intermediación se disipan los recursos y terminan en los bolsillos de conocidos empresarios de la corrupción.

Si bien la lucha contra la corrupción es una de las obligaciones del Estado su objetivo central debe ser la búsqueda de la probidad para el buen funcionamiento del establecimiento, esta búsqueda de eficiencia en términos de ejecución y cuidado de los recursos debe atravesar la constitucionalidad del principio de transparencia, siendo una capacidad propia de los funcionarios más allá de los deberes y aún más en consideración de la ética, y no como ha sido desconocido en los últimos episodios de corrupción donde los funcionarios rayan con la desobligación trayendo a práctica la tan nefasta frase “la ética nada tiene que ver con la política ni con los negocios”.

Es claro que el proyecto de ley en su espíritu es el fortalecimiento del Ministerio Público para combatir la corrupción en sus diferentes formas y niveles, pero deja por fuera la visión amplia de esta lucha, por la cual hoy el país ha permitido que se afloren casos como los de los Bonos de Agua, el Túnel de la Línea, el Puente Chirajara, donde el asunto va más allá del buen uso de los recursos, sino que atraviesa por la conducta ética de los mismos funcionarios.

Un proyecto de ley que nace viciado con el reconocimiento en la figura del Procurador General de la Nación una autoridad política, con poderes más allá de la vigilancia y control donde la concentración de poder en Colombia en la figura del ya funcionario ha dado lesivos resultados, como lo ocurrido en caso propio durante mi periodo como Alcalde Mayor de Bogotá, el cargo de Procurador fue usado como policía política para la destitución de funcionarios de elección popular, por esto las funciones deben ser claras y específicas, que estén ceñidas al proceder administrativo y no dar posibilidades políticas que serán usadas de acuerdo a los intereses del mismo funcionario o de los intereses políticos de su procedencia.

De igual manera debe existir claridad sobre la actuación y el papel de la Presidencia de la República sobre la asignación de las funciones al Procurador y otras relaciones políticas entre el Ministerio Público y otros, que al análisis del proyecto de ley dan presunción de poder, cuando se trata de la ejecución presupuestal, si bien el principio de precaución y eficiencia administrativa es de obligatorio cumplimiento, cuando la Procuraduría se convierte en un vehículo de control político para los gobiernos de oposición, y entre sus funciones se dispone la suspensión o terminación de un proceso o actuación, u operación presupuestal de pago, nunca se es claro la instancia en la que esta función pueda llevarse a cabo, si bien se debe procurar por el cuidado de los recursos, asignar esta función sin especificidad en resultado de una investigación preliminar, define una potencial herramienta de control político para la ejecución normal de un programa de gobierno elegido popularmente, de tal modo que, aunque la función es competente, debe responder a un procedimiento reglado que le permita disipar cualquier velo de duda sobre la aplicación con intereses políticos.

Dentro de la construcción de poder político para la Procuraduría, se aseguran mecanismos de mediación que no permiten un desarrollo fluido de la función pública, asignan poder tal como considera el texto para mediar acciones cuales fueran necesarias, como ha sido de conocimiento en esta exposición de motivos y en la historia reciente de los movimientos de oposición, esta falta de conclusión le ha permitido que se limiten las funciones políticas y de desarrollo a quienes no se han de comportar acorde a la maquinaria estatal.

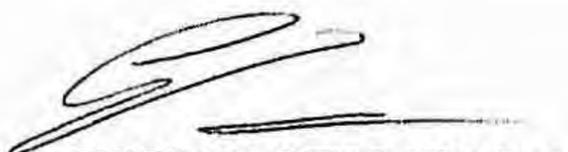
Existe en Colombia un poder judicial, y una división de poderes que debe ser reconocida y respetada toda vez que así lo determina la ley, por eso no podemos asignar funciones de sujetos disciplinables y determinante de la conducta a quien no sea un juez de la república, si bien se ha propendido por buscar los nombres de los responsables de la corrupción, estamos acostumbrados a que el sujeto no sea más que la corporación o la entidad, de igual manera excluir la responsabilidad de las personas naturales de las jurídicas no da seguridad en la ejecución de los recursos del Estado.

Como propuesta el Gobierno Nacional en clara intención de cuidar el erario y vigilar la correcta ejecución de los recursos públicos e involucrar conceptos más elaborados como la ética que si tiene que ver todo con la política, en sus funciones deberá proponer en construcción conjunta la FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN, como ya lo he argumentado en los diferentes escenarios de este Honorable Congreso.

PROPOSICIÓN:

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **ponencia negativa** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, **archivar el proyecto de ley número 117 de 2018 Senado, por la cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones.**

Presentada por,



GUSTAVO PETRO URREGO
Senador de la República

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 241 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se modifica la Ley 270 de 1996,
Estatutaria de la Administración de Justicia en sus
artículos 61 y 63.*

Bogotá, D. C., noviembre 21 de 2018

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 241 de 2018 Cámara, por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia en sus artículos 61 y 63.

Honorables Representantes:

Tras la designación que efectuó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al **proyecto de ley número 241 de 2018 Cámara, por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia en sus artículos 61 y 63.**

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el pasado 1º de noviembre 2018 por los honorables Representantes: *Diego Javier Osorio Jiménez y Samuel Alejandro Hoyos Mejía.*

Le correspondió el número 241 de 2018 en Cámara y se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 956 de 2018.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa mediante oficio del 14 de noviembre de 2018.

II. OBJETO

Con el presente proyecto de ley se pretende que los conjuces, como colaboradores de la administración de justicia, no solo conozcan de los procesos judiciales cuando quiera que se declare un impedimento o se presente un empate en la corporación correspondiente, sino que además puedan proferir, en la instancia correspondiente, los fallos que correspondan dentro de los expedientes judiciales que le sean asignados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Lo anterior, como medida de coadyuvancia a la descongestión del aparato judicial.

III. JUSTIFICACIÓN

Para nadie es un secreto que al hacer el análisis del acontecer diario de la prestación de los servicios públicos en nuestro país, nos encontramos frente a la congestión en la administración de justicia. Son numerosos los estudios que desde la academia y el mismo gobierno se han efectuado para indagar sobre las causas y posibles soluciones al problema. Esos estudios coinciden en manifestar que, con independencia de los factores que han dado origen a la misma, hay un común denominador en los efectos: el ciudadano perdió la credibilidad en la justicia, o mejor, la justicia perdió credibilidad ante los ciudadanos.

Sobre el acceso a la administración de justicia, la Corte Constitucional dijo en la Sentencia T-283 de 2013:

“El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo. En general, las obligaciones que los Estados tienen respecto de sus habitantes pueden dividirse en tres categorías, a saber:

las obligaciones de respetar, de proteger y de realizar los derechos humanos. Con base en esta clasificación, a continuación, se determinará el contenido del derecho fundamental a la administración de justicia. En primer lugar, la obligación de respetar el derecho a la administración de justicia implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización. Asimismo, conlleva el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias, basadas en criterios tales como el género, la nacionalidad y la casta. En segundo lugar, la obligación de proteger requiere que el Estado adopte medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho. En tercer lugar, la obligación de realizar implica el deber del Estado de (i) facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y, (ii) hacer efectivo el goce del derecho.

Facilitar el derecho a la administración de justicia conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones”. (Subrayado fuera del original).

Para hacer efectiva la garantía de acceso a la administración de justicia, como derecho fundamental que se exige al Estado a favor de ciudadanos, en el país se han realizado múltiples tentativas para combatir la congestión en los despachos judiciales, como las aprobadas en la Ley 1285 de 2009 y la Ley 1826 de 2017, que son modificatorias y complementarias de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, pero la realidad indica que dichos intentos no han sido suficientes ni eficaces.

Las dificultades y problemas que afronta la administración de justicia son tan diversos y profundos que pretender una completa y definitiva solución de todos y cada uno de ellos es una aspiración poco menos que utópica.

Sin embargo, cualquier reforma que se intente con este objetivo, necesariamente debe enfocarse, en forma principal, a enfrentar la congestión judicial que es el mayor de los problemas y origen de otros, pero siempre teniendo en consideración la capacidad presupuestal de la Nación, en general, y de la Rama en particular.

A lo largo de los años se ha tomado una impresionante cantidad de medidas con la finalidad de lograr la tan anhelada descongestión. Estas medidas van desde la implementación del procedimiento oral hasta la creación de innumerables juzgados de diferentes especialidades: de familia, administrativos, de pequeñas causas, agrarios y de descongestión, entre otros.

Si bien es cierto que con la implementación de la oralidad se ha logrado un importante avance, no es menos cierto que su aplicación inmediata pudo haber sido prematura, en algunos casos, y ha agravado el problema que se pretende solucionar, en tanto, no se contaba ni con la logística, ni la infraestructura necesaria para que estos entraran a funcionar óptimamente, lo que causa un mayor represamiento de los procesos y, por contera, un aumento de la congestión.

Según estadísticas de la OCDE, los países miembros de ese organismo tienen un promedio de 65 jueces por cada 100.000¹ habitantes, mientras que la cifra colombiana se aproxima a los 11 jueces, muestra palmaria del rezago que sufrimos en esta materia. Una mirada al sistema judicial colombiano muestra que hay aproximadamente 5.300 despachos judiciales de todos los órdenes, que se encargan de resolver las acciones litigiosas propuestas por el gobierno, las empresas y la comunidad organizada o a nivel particular.

En gran medida la congestión judicial se debe a la estructuración del sistema procesal, que conlleva a que despachos judiciales se vean abocados a resolver no solo lo que llega a su conocimiento por vía directa sino los asuntos que suben a su conocimiento provenientes de despachos de menor jerarquía, con lo cual su carga de trabajo se aumenta².

El Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027, aprobado por medio del Decreto Número 979 del 9 de junio de 2017, contiene consideraciones, planes y programas para el tema específico de la descongestión judicial, en procura de reducir los tiempos de solución de las controversias y aumentar los índices de productividad, aplicando la oralidad en los asuntos civiles, de familia y administrativos; el programa “justicia civil al día”, pero como bien lo apunta el mismo plan, ante la evidencia de que faltan 1’200.000 procesos por evacuar, aún en el hipotético de que no entrara un proceso más a futuro –algo impensable– el costo sería exorbitante si se piensa en que según cálculos del mismo Plan, evacuar un proceso demanda una inversión aproximada de \$1.183.529.

En ese horizonte, se considera relevante citar algunos apartes del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027:

“3.1.1.2.2 Baja calidad en la planeación y la presupuestación

Es importante destacar que de 2010 a 2016 se observa un incremento del presupuesto de la Rama Judicial. De acuerdo con la Corporación Excelencia (2016), equivale al 53% con el que se amplió la planta permanente de jueces y fiscales, se mejoró el salario de los funcionarios y se

¹ En <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>.

² Rueda María del Socorro. *Análisis actual de la jurisprudencia procesal y de las reformas judiciales*. Editorial Universidad de los Andes, 2013. 240 p.

incrementaron los recursos de inversión (p. 86). Sin embargo, estos esfuerzos no se han traducido en el mejoramiento de la Rama, tal como lo establecen los índices de congestión”.

No basta con afirmar que los recursos destinados a la justicia son insuficientes. Si la optimización de recursos está encaminada a cubrir el máximo de necesidades, se puede decir que existe también un problema en la ejecución presupuestal. En materia de costos y eficiencia, el gasto en justicia no se refleja en la evacuación de procesos, además de que la carga de procesos por juez ha aumentado. Esto se traduce en bajas capacidades técnicas para alinear la planeación, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación del gasto. En este sentido los esfuerzos, al igual que el incremento del presupuesto para la Rama Judicial, deben concentrarse en estudiar de forma técnica cómo gastar eficientemente en pro de los impactos esperados.

Aunque las medidas de evacuación de procesos ha mejorado, los resultados alcanzados estuvieron por debajo de las metas previstas (el costo de eliminar un proceso judicial de los inventarios es de \$1.183.529 y se presenta insostenibilidad teniendo en cuenta que aún faltan 1.200.000 procesos por evacuar), convirtiéndola en una medida costosa para la inversión prevista, tal como lo manifiesta la Contraloría General de la República (CG), (inversión de \$2,3 billones periodo 2010-2015 y metas no cumplidas). Este tipo de medidas se cuestionan por su ineficiencia en el uso de recursos”.

Agregó el mismo informe:

“3.1.1.2.7 Congestión

“Bajo este panorama de gran cúmulo de procesos, una de las medidas de descongestión más utilizadas por el Consejo Superior de la Judicatura es la designación de jueces y magistrados de descongestión. (...), entre 2007 y 2012 se nombraron 3.622 jueces de descongestión, en su mayoría designados a la jurisdicción ordinaria. La cantidad de jueces de descongestión de 2012 fue de casi un 25% del total de los jueces regulares del país, lo cual implica una inversión importante de recursos, (...)”.

“Sin embargo, esta estrategia de descongestión no avanza como se quisiera. Para el año 2012 “ingresaron 77.147 procesos a los jueces de descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa, egresaron de manera efectiva 44.382 procesos y el inventario final fue de 65.471 (...)”.

Sin desconocer que la solución a la crisis del sistema judicial debe ser estructural, como lo dice el plan, y que la misma se enmarca dentro de las reformas que a nivel macro se deben adelantar para la plena modernización del país, el proyecto de ley que se presenta a consideración del H. Congreso de la República busca contribuir y dar una salida parcial a la problemática, que

coadyuve con las medidas de descongestión que se han implementado hasta la fecha, manteniendo las mismas, pero complementadas con otros mecanismos que agilicen el proceso de descongestión judicial. Es así entonces que se plantea la modificación, en su orden, de los artículos 61 y 63 de la Ley 270 de 1996, modificado, este último, por el artículo 15 de la Ley 1285 de 2009, ampliando en consecuencia las funciones legales de la figura jurídica del conjuer y su colaboración en la descongestión judicial, optimizando de la mejor manera los recursos del presupuesto nacional dispuestos para dicho fin.

Siguiendo esta línea, con el articulado propuesto se evidencia con claridad el objetivo del proyecto de ley, su ajuste al ordenamiento legal y la correspondencia del mismo con los planes y programas del actual gobierno, lo cual pasa a exponerse en tres capítulos, a saber:

i) Razón de la reforma y sus beneficios

Los conjueres son particulares, abogados titulados que, en forma extraordinaria y temporal administran justicia e intervienen en la decisión de asuntos sometidos a la jurisdicción.

Ahora bien, siguiendo el criterio de los autores, la figura del conjuer se encuentra subutilizada, toda vez que:

- a) Solo se emplea para las corporaciones judiciales (Altas Cortes y Tribunales Superiores y Contenciosos Administrativos).
- b) El conjuer sólo entra a desempeñar sus funciones cuando los Magistrados titulares se encuentran impedidos, recusados o hay un empate.
- c) Si bien la norma citada sostiene que sus servicios serán remunerados, esta remuneración no está bien reglamentada y en la práctica no ocurre. El Ministerio de Hacienda recientemente ha publicado un proyecto de decreto que actualiza los honorarios de los conjueres de la Rama Judicial.

Partiendo de lo anterior, con el presente proyecto de ley se busca, como se indicó en precedencia, optimizar esta figura constitucionalmente estudiada y aprobada, logrando:

1. Contar con la participación de los conjueres, como coadyuvantes de la administración de justicia en los planes y programas de descongestión, ejecutando su labor profesional en todas las instancias y distintas áreas de competencia, tanto en las altas cortes como en los tribunales, juzgados de circuito y municipales.
2. Sus amplios conocimientos y experticia podrán ser aprovechados para decidir los procesos que se encuentran a Despacho para sentencia -en el sistema escritural-, conociendo, por demás de los mismos, en segun-

da instancia, en caso de que a ello haya lugar, jueces o magistrados en propiedad.

3. Tal como lo exige el artículo 61 de la Ley 270 de 1996, los conjuces deberán cumplir con los requisitos que se exigen para desempeñar los cargos en propiedad, tendrán las mismas inhabilidades, impedimentos, deberes y responsabilidades de los jueces y magistrados en propiedad.
4. La designación deberá ser hecha, atendido la regulación ya existente, por las Altas Cortes, para sus conjuces, y por los Tribunales Superiores y de lo Contencioso Administrativo, para los conjuces de su especialidad y jurisdicción.
5. Para su designación se podrán tener en cuenta los jueces y magistrados ya pensionados (con ello se aprovecharía la experiencia y calidades de estas eméritas personas). También podrán ser considerados aquellos abogados que aprobaron el concurso para ingresar a la carrera y que no estén dentro de ella y no desempeñen funciones públicas.
6. Una vez elaboradas por las Altas Cortes y por los Tribunales Superiores y Contencioso Administrativos las listas correspondientes y estas se encuentren en firme, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y las salas de sus seccionales, según sea el caso, harán un reparto de todos los negocios a Despacho para sentencia –entre los jueces titulares y los conjuces–.
7. Su remuneración será establecida por el Gobierno Nacional atendiendo el número de providencias proferidas. No se generará una relación legal y reglamentaria, por lo tanto, no tendrán dedicación exclusiva, pero sí estarán sometidos al régimen disciplinario de los funcionarios judiciales en cuanto se refiere a esta especial función.

Beneficios concretos del proyecto de ley:

- a) Con esta medida se optimizarán los recursos del presupuesto asignados para atender la congestión judicial haciendo que los costos de personal disminuyan ostensiblemente, en tanto no se asumirá por parte de la Nación carga prestacional alguna, pudiendo designar un mayor número de conjuces acelerando el proceso de descongestión judicial.
- b) Se mantiene la facultad nominadora de las Altas Cortes y de los Tribunales para la designación de los conjuces.
- c) En ejercicio de su función no será necesario asignar al conjuce planta de personal (auxiliar, abogado asesor, secretario, oficiales mayores, sustanciadores, etc.), ni contratar locales u oficinas en dónde ubicarlos, pues

ejercerán su función como hasta ahora lo han hecho.

- d) Se tendría un gran grupo de profesionales idóneos dedicados a expedir sentencias, que conllevaría necesariamente a la evacuación de infinidad de expedientes.

ii) La propuesta se ajusta al ordenamiento Constitucional y legal vigente

Establece la Ley Estatutaria de Administración de Justicia:

“Artículo 12. Del ejercicio de la función jurisdiccional por la Rama Judicial. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> *La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria. (...)*”.

Mediante Sentencia C-037-96 de 5 de febrero de 1996, Magistrado Ponente doctor Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte Constitucional, indicó:

“(...). La Asamblea Nacional Constituyente en 1991, estimó necesario clausurar todo debate al respecto: así se explica el inciso final del artículo 116 de la actual Constitución.

El caso de los conjuces es esencialmente distinto, y por eso se repite, no se reguló en el artículo 116, expresamente. En primer lugar, los conjuces, cuando actúan en los negocios en que son llamados, lo hacen como servidores públicos. Periódicamente las cortes y tribunales integran las listas de conjuces, de conformidad con la ley que permite su funcionamiento. En el caso concreto de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la Constitución al prever que la ley les asigne otras funciones (numerales 7 y 6 de los artículos 234 y 237, respectivamente) permite al legislador regular lo relativo a los conjuces. En el caso de la Corte Constitucional, la Constitución ha sido aún más expresa.

Desde el momento en que aceptan su nombramiento como conjuces, adquieren los designados una calidad especial: la de estar en posibilidad de ser llamados a administrar justicia en determinados negocios. Y cuando este llamamiento ocurre, el conjuce no sólo debe aceptarlo, sino posesionarse y prestar el juramento correspondiente. Posesionado, es ya un servidor público, para todos los efectos legales en relación con el negocio en que actúe. Servidor público especial, sui generis, pero servidor público, con unas funciones determinadas en la ley y los reglamentos, como lo prevé el artículo 122 de la Constitución.

A todo lo cual cabe agregar esto: resulta inaceptable la tesis de que todo lo relativo al funcionamiento de Cortes y Tribunales esté previsto en la Constitución. La ley que regula lo referente a los conjuces permite el funcionamiento de estas corporaciones y para ello debe contener las

previsiones correspondientes, siempre y cuando no quebranten la Constitución. Algo semejante ocurre con los peritos y secuestres, auxiliares de la justicia tampoco previstos en forma expresa en la Constitución, pero sí en la ley”.

En ese orden de las cosas, si los conjueces son particulares, abogados titulados que, en forma extraordinaria y temporal administran justicia, e intervienen o profieren la decisión de asuntos sometidos a la jurisdicción, su colaboración en los programas de descongestión judicial profiriendo los fallos a que haya lugar no desconoce la naturaleza jurídica de los mismos.

Es más, contemplar la figura de los conjueces como medida de descongestión garantiza el principio suprallegal de la *tutela judicial efectiva*, la cual ha sido entendida por la H. Corte Constitucional como:

“expresión medular del carácter democrático y participativo del Estado” y “pilar fundamental de la estructura de nuestro actual Estado Social de Derecho”. Encuentra sustento no solo en el texto de la Carta Política sino en los instrumentos que se integran a ella a través del bloque de constitucionalidad. Su vínculo con el Preámbulo es de primer orden al estar “directamente relacionada con la justicia como valor fundamental de la Constitución”. Apunta al cumplimiento de los fines esenciales del Estado (Arts. 1 y 2 CP), entre ellos garantizar la efectividad de los derechos, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana y asegurar la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas. Además, su consagración expresa como derecho de toda persona refuerza la valía que quiso darle el Constituyente de 1991 en el ordenamiento jurídico (Art. 229 CP). (Sentencia C-086/2016 M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

Siendo esto así, se evidencia entonces que el presente proyecto de ley deviene como

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 1º. Modificase el artículo 61 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así: Artículo 61. De los conjueces. Serán designados conjueces, de acuerdo con las leyes procesales y los reglamentos de las corporaciones judiciales, las personas que reúnan los requisitos para desempeñar los cargos en propiedad, las cuales en todo caso no podrán ser miembros de las corporaciones públicas, empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumpla funciones públicas durante el período de sus funciones. Sus servicios serán remunerados. Los conjueces tienen los mismos deberes que los jueces y magistrados y estarán sujetos a las mismas responsabilidades de estos.</p>	<p>El mismo del texto radicado por los autores.</p>	

constitucional y legal, en tanto, con el mismo, se respetan las normas de carácter superior y la línea de interpretación de la Guardiania de la Constitución, pues, como se ha indicado, atendiendo a la naturaleza jurídica de los conjueces, esto es, la de servidores públicos especiales con capacidad de administrar justicia, se reconoce esta y se amplían sus funciones a través de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, permitiendo que estos colaboren aún más con el sistema de justicia.

iii) El presente Proyecto de Ley guarda relación con el programa del actual Gobierno

El Presidente Iván Duque Márquez expuso en el documento Plan de Gobierno “203 Propuestas”, en el capítulo Seguridad y Justicia, numeral 14: “Realizaremos la digitalización, automatización de procesos y simplificación de la Rama Judicial, para **descongestionar** con celeridad y transparencia”.

Es una realidad que al ciudadano del común independientemente de cualquier reforma estructural a la justicia que se presente o apruebe, lo que más le interesa es que se haga pronta y efectiva justicia en su caso particular, sin tener que esperar por años que una garantía constitucional se materialice.

El presente Proyecto de Ley acoge este compromiso del Plan de Gobierno y colabora con la pronta materialización del mismo, coadyuvando de manera contundente y eficaz con los planes y programas de descongestión. Los beneficios de la anterior propuesta serán enormes y los resultados para una pronta y cumplida justicia serán aún más alcanzables.

Se espera entonces que una vez adoptada esta reforma, sus resultados se empezarán a ver patentados desde el primer año de aplicación de la misma, con un claro impacto en la vida de sociedad, y por supuesto, en el fortalecimiento de las instituciones, en especial, la de la administración de justicia.

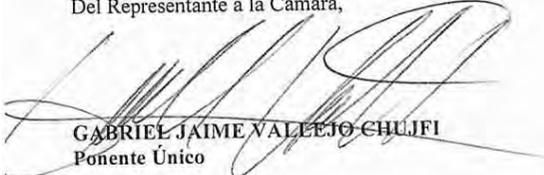
TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 2º. Modificase el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 63. Plan y medidas de descongestión. Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.</p> <p>Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita;</p> <p>a) La Sala Administrativa creará los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del C. P. C.; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente;</p> <p>b) Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces;</p> <p>c) De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto;</p> <p>d) Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos, y</p> <p>e) Contratar a término fijo profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión.</p>	<p>Artículo 2º. Modificase el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 63. Plan y medidas de descongestión. Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.</p> <p>Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:</p> <p>a) El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita;</p> <p>b) La Sala Administrativa creará los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 42 del C. G. P.; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente;</p> <p>c) Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces;</p> <p>d) De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto;</p> <p>e) Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos, y</p> <p>f) Contratar a término fijo profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión.</p>	<p>Se corrigen los literales ajustándolos al texto original, al tiempo que se actualiza el literal b, en el sentido de remitirse al artículo 42 del imperante Código General del Proceso, y no al ya derogado Código de Procedimiento Civil.</p> <p>De igual forma, por principio de igualdad, se extiende la posibilidad de ayudar a la descongestión en la jurisdicción ordinaria y en la de lo contencioso administrativo y no solamente en la jurisdicción civil, familia y administrativa. Por lo mismo, a los conjuces se les aplicará lo previsto en el artículo 139 del CPP, cuando quiera que el conjuce se desempeñe en lo penal.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Parágrafo. Los conjueces, quienes en su ejercicio ostentan la condición de servidores públicos, colaborarán con la administración de justicia y en consecuencia, además de las funciones propias de los mismos establecidas en su respectiva regulación, atenderán las mayores cargas por congestión en los despachos judiciales en la jurisdicción civil, Familia y administrativa tanto a nivel municipal, circuito y tribunales de distrito. Dichos conjueces conocerán de los asuntos que se encuentren para fallo en los procesos de carácter escritural dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 42 del Código General del Proceso.</p> <p>De las providencias que dicten los conjueces en la respectiva instancia, en caso de que contra estas proceda el recurso de apelación, conocerán en segunda instancia, según sea el caso, jueces o magistrados en propiedad.</p> <p>Para esta especial función la designación de los conjueces se efectuará atendiendo la normativa legal vigente para su inscripción y selección. En ese orden, deberá la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, establecer el número de conjueces por despacho judicial que se requieran para atender la congestión del mismo y a las salas plenas de cada una de las altas corporaciones, como de los tribunales de distrito judicial, seleccionar y designar a estos. En este último caso la designación será efectuada por el tribunal tanto para los conjueces que actúen ante el mismo como a aquellos que ejercerán su función en los juzgados de circuito y municipales.</p> <p>Su remuneración será de conformidad con el decreto que expedida el Gobierno Nacional y no se generará una relación legal y reglamentaria con los mismos, pero sí estarán sometidos al régimen disciplinario de los funcionarios judiciales en cuanto se refiere a esta especial función.</p>	<p>Parágrafo. Los conjueces, quienes en su ejercicio ostentan la condición de servidores públicos, colaborarán con la administración de justicia y en consecuencia, además de las funciones propias de los mismos establecidas en su respectiva regulación, atenderán las mayores cargas por congestión en los despachos judiciales en la jurisdicción <u>civil, Familia y administrativa ordinaria y en la de lo contencioso administrativo</u>, tanto a nivel municipal, circuito y tribunales de distrito. Dichos conjueces conocerán de los asuntos que se encuentren para fallo en los procesos de carácter escritural dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 42 del Código General del Proceso y 139 del Código de Procedimiento Penal, según el caso.</p> <p>De las providencias que dicten los conjueces en la respectiva instancia, en caso de que contra estas proceda el recurso de apelación, conocerán en segunda instancia, según sea el caso, jueces o magistrados en propiedad.</p> <p>Para esta especial función la designación de los conjueces se efectuará atendiendo la normativa legal vigente para su inscripción y selección. En ese orden, deberá la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, establecer el número de conjueces por despacho judicial que se requieran para atender la congestión del mismo y a las salas plenas de cada una de las altas corporaciones, como de los tribunales de distrito judicial, seleccionar y designar a estos. En este último caso la designación será efectuada por el tribunal tanto para los conjueces que actúen ante el mismo como a aquellos que ejercerán su función en los juzgados de circuito y municipales.</p> <p>Su remuneración será de conformidad con el decreto que expedida el Gobierno Nacional y no se generará una relación legal y reglamentaria con los mismos, pero sí estarán sometidos al régimen disciplinario de los funcionarios judiciales en cuanto se refiere a esta especial función.</p>	
<p>Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción.</p>	<p>El mismo del texto radicado por los autores.</p>	

V. PROPOSICIÓN FINAL

Por las razones expuestas, me permito rendir ponencia positiva y, en consecuencia, solicito de manera respetuosa a la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **proyecto de ley número 241 de 2018 Cámara, por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia en sus**

artículos 61 y 63, en los términos presentados en el pliego de modificaciones.

Del Representante a la Cámara,

GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
 Ponente Único

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 241 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se modifica la Ley 270 de 1996,
Estatutaria de la Administración de Justicia en sus
artículos 61 y 63.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO III

DE LAS CORPORACIONES Y
DESPACHOS JUDICIALES

CAPÍTULO V

Disposiciones Comunes

Artículo 1°. Modifícase el artículo 61 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 61. De los conjueces. Serán designados conjueces, de acuerdo con las leyes procesales y los reglamentos de las corporaciones judiciales, las personas que reúnan los requisitos para desempeñar los cargos en propiedad, las cuales en todo caso no podrán ser miembros de las corporaciones públicas, empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumpla funciones públicas durante el período de sus funciones. Sus servicios serán remunerados.

Los conjueces tienen los mismos deberes que los jueces y magistrados y estarán sujetos a las mismas responsabilidades de estos.

Artículo 2°. Modifícase el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 63. Plan y medidas de descongestión. Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.

Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:

- a) El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita;
- b) La Sala Administrativa creará los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tra-

mitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 42 del C. G. P.; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente;

- c) Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces;
- d) De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto;
- e) Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos, y
- f) Contratar a término fijo profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión.

Parágrafo. Los conjueces, quienes en su ejercicio ostentan la condición de servidores públicos, colaborarán con la administración de justicia y en consecuencia, además de las funciones propias de los mismos establecidas en su respectiva regulación, atenderán las mayores cargas por congestión en los despachos judiciales en la jurisdicción ordinaria y en la de lo contencioso administrativo, tanto a nivel municipal, circuito y tribunales de distrito. Dichos conjueces conocerán de los asuntos que se encuentren para fallo en los procesos de carácter escritural dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 42 del Código General del Proceso y 139 del Código de Procedimiento Penal, según el caso.

De las providencias que dicten los conjueces en la respectiva instancia, en caso de que contra estas proceda el recurso de apelación, conocerán en segunda instancia, según sea el caso, jueces o magistrados en propiedad.

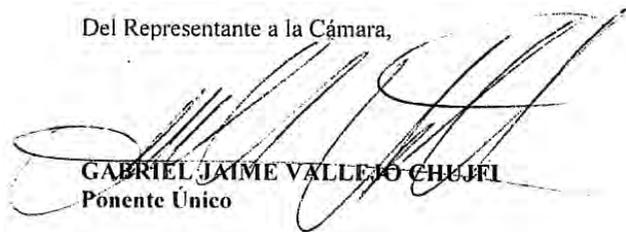
Para esta especial función la designación de los conjueces se efectuará atendiendo la normativa legal vigente para su inscripción y selección. En ese orden, deberá la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, establecer el número de conjueces por despacho judicial que se requieran para atender la congestión del mismo y a las salas plenas de cada una de las altas corporaciones, como de los tribunales de distrito judicial, seleccionar

y designar a estos. En este último caso la designación será efectuada por el tribunal tanto para los conjuces que actúen ante el mismo como a aquellos que ejercerán su función en los juzgados de circuito y municipales.

Su remuneración será de conformidad con el decreto que expedida el Gobierno Nacional y no se generará una relación legal y reglamentaria con los mismos, pero sí estarán sometidos al régimen disciplinario de los funcionarios judiciales en cuanto se refiere a esta especial función.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción.

Del Representante a la Cámara,



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJEL
Ponente Único

CONTENIDO

Gaceta número 1026 - lunes 26 de noviembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

- Informe de ponencia negativa para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al proyecto de acto legislativo número 248 de 2018 Cámara, Proyecto de acto legislativo número 08 de 2018 Senado, acumulado Proyecto de acto legislativo número 09 de 2018 Senado, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral. 1
- Informe de ponencia negativa al Proyecto de ley número 117 de 2018 Senado, por la cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones... 5
- Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 241 de 2018 Cámara, por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia en sus artículos 61 y 63..... 7