



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 698

Bogotá, D. C., martes, 11 de noviembre de 2014

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.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 AL  
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 18 DE 2014 DE SENADO,  
ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE  
ACTO LEGISLATIVO NÚMEROS 02 DE  
2014 SENADO, 04 DE 2014 SENADO, 05 DE  
2014 SENADO, 06 DE 2014 SENADO Y 12 DE  
2014 SENADO**

*por medio del cual se adopta una reforma de  
equilibrio de poderes y reajuste institucional y se  
dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 10 de noviembre de 2014

Honorable Representante.

JAIME BUENAHORA FEBRES

Presidente Comisión Primera Cámara de  
Representantes

Atención: Doctora AMPARO YANETH  
CALDERÓN PERDOMO

Secretaria General

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia al Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 de Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado.

En mi condición de Ponente designado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Permanente de Cámara, me permito presentar a la Comisión Primera de Cámara que usted preside, Ponencia

al Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 de Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado.

Atentamente,

ALVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

**De la tridivisión del poder y su separación absoluta, a su unidad y distribución para su ejercicio con colaboración armónica por todos los órganos del Estado**

A lo largo de la historia de la humanidad han existido distintas ideas sobre el origen del poder político. En la antigüedad Aristóteles, con anticipación y precisión, distinguió en las estructuras políticas observables, la existencia de tres poderes o Ramas del Poder Público, lo que significó que fuera considerado precursor o padre de la teoría de la tridivisión del poder público, sobre la cual dijo:

“En todas las constituciones hay tres elementos sobre los cuales debe mediar el buen legislador lo conveniente para cada régimen. Si estos elementos están bien establecidos, necesariamente también lo está el régimen, y los regímenes difieren unos a otros en lo que difiera cada uno de estos elementos. De estos elementos una cuestión es la que delibera sobre los asuntos de la comunidad; la segunda, es

la referente a las magistraturas (cuáles debe haber, sobre qué asuntos deben ser soberanas y cómo ha de ser su elección), y la tercera la Administración de la Justicia”<sup>1</sup>.

Esta teoría siglos más tarde sería estudiada y perfeccionada por otros estudiosos como Grotius (1583-1645), Thomas Hobbes (1588-1679), Samuel Pufendorf (1632-1694), John Locke (1632-1704), Charles-Louis de Secondat Barón de La Bréde y de Montesquieu (1689-1775) y Jean Jaques Rousseau (1712-1778), y sería recogida por el derecho público como piedra angular del Estado de derecho moderno.

En Occidente hemos preferido afirmar –como J. J. Rousseau–, que el poder soberano reside en último término en cada ser humano, y de él emana el poder público “que se ejerce en los términos en los que la Constitución Política de cada país establezca”. Por esto, se dice que “el poder público es aquel atribuido por la Constitución Política al Estado u Organización Estatal, entendida como el conjunto de sujetos de derecho público o privado que ejercen las funciones públicas previstas también en la Constitución Política”<sup>2</sup>.

Bajo los paradigmas constitucionales del Estado de Derecho moderno se ha entendido entonces que el poder es uno e indivisible, el cual, se distribuye para efectos de su ejercicio, en órganos que pueden cumplir una o varias funciones públicas.

En Colombia, de la teoría del poder público dividido en tres poderes distintos y separados, con la Reforma Constitucional de 1936, adoptamos la teoría de la unidad e indivisibilidad del poder, abandonando así la teoría de la división del poder y la separación de las partes, pasando a la división de funciones, lo que permite decir que en Colombia “los órganos del Estado tienen funciones separadas, cuya separación debe ser respetada, pero colaboran armónicamente entre sí para su cabal funcionamiento”<sup>3</sup>.

Bajo esta teoría, y buscando garantizar un verdadero equilibrio de poderes se ideó la arquitectura institucional que presentamos a continuación, la cual sin perjuicio de las reformas históricas y factores políticos que la han distorsionado, de alguna manera respeta y propende por un equilibrio de poderes más racional que el que hoy el Gobierno pretende sea aprobado bajo argumentos que desdibujan no solo la intención y querer del constituyente primario, sino que además, impide el cumplimiento de los fines del Estado.

Aunque uno de los paradigmas constitucionales del Estado de derecho moderno consiste en tener ramas del poder independientes que se controlen en forma equilibrada, el desequilibrio

interinstitucional, la politización de la justicia y la desnaturalización de la función congresional, afectan hoy de manera negativa el funcionamiento armónico del Estado de Derecho colombiano.

Con la presente reforma, el Partido Centro Democrático propone una revisión integral al esquema orgánico que plantea el texto de la ponencia “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones” dividiéndola en 6 ejes temáticos expuestos de la siguiente manera: Asuntos electorales, justicia, Tribunal de Aforados, régimen de congresistas, funcionarios públicos y órganos de control. Para el abordaje de estos temas se tuvieron en cuenta algunos aportes realizados durante la Audiencia Pública realizada el pasado 5 de noviembre de 2014.

## 1. SOBRE EL TÍTULO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

**“Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”.**

El Partido Centro Democrático acoge la parte motiva y el título propuesto por el ciudadano Miguel Antonio León Gutiérrez, quien durante la Audiencia Pública realizada el día el 5 de noviembre, nos ilustró en la Comisión Primera de la Cámara con relación al título “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones” en los siguientes términos:

“Llamar el proyecto como EQUILIBRIO DE PODERES tiene como efecto enviar un mensaje equivocado a la base, al PUEBLO, es decir, al verdadero dueño del poder, pues se le insinúa que ese poder tiene varios dueños, o mejor que sus detentadores son el Gobierno, el Congreso y los Jueces, nada más errado. Esto además de antitécnico e inconveniente, genera en los asociados una idea equivocada del establecimiento, ya que lo ve como el aparato de dominación y no como el instrumento jurídico que facilita y garantiza la paz, protección, convivencia y desarrollo.

Cambiar el nombre del proyecto, entre muchas estrategias, contribuye al debilitamiento de la idea que tienen los dirigentes de que el poder nace y permanece en ellos, hace parte de su patrimonio, y que son ellos que con un gesto de generosidad lo PRESTAN AL PUEBLO cuando necesitan que los ciudadanos lo utilicen el día de las elecciones”.

Una de las peticiones especiales del citado ciudadano participante en la Audiencia Pública, propone el siguiente nombre:

**“EQUILIBRIO FUNCIONAL DE LAS RAMAS DEL PODER PÚBLICO”**

## 2. ASUNTOS ELECTORALES

**2.1. 1. Sobre la incoherencia ideológica del Gobierno Nacional en cuanto a la reelección de las altas dignidades del Estado**

Sea lo primero resaltar que no se entiende cómo un gobierno le pide a la ciudadanía que lo

<sup>1</sup> Aristóteles, La Política, Edit. Gredos, Madrid, 1999, página 260.

<sup>2</sup> Ibáñez Najar, J. E. (2007). Estudios de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial: Legis S. A. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, D. C.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

reelija para, una vez reelegido, pedirle al Congreso de la República que hunda la reelección no solo presidencial sino la de todas las altas dignidades del Estado y, renglón seguido, le solicita al mismo Congreso que apruebe un proyecto sobre la reelección de alcaldes. Aún con lo anterior y dejando de lado la grave incongruencia del Gobierno Nacional en cuanto a materia de reelección, es necesario precisar los siguientes puntos:

### **2.1.2 Sobre los argumentos que sustentan la iniciativa de Reforma Constitucional**

Como se evidencia de un análisis detallado del texto aprobado en segundo debate en el Senado, se reforman 8 artículos referentes a la prohibición de la reelección tanto para el Presidente de la República, el Procurador, el Contralor, el Registrador, el Defensor del Pueblo y Magistrados del Consejo Nacional Electoral.

Del proyecto original radicado por el gobierno se desprende que una de las grandes preocupación es que afirma tener el Gobierno Nacional gira en torno a los asuntos electorales en aras de modificar ciertas disposiciones y fortalecer la democracia. Por lo anterior, la exposición de motivos plantea que en cabeza de las disposiciones electorales a modificar se encuentra la prohibición de la reelección la cual, según el Gobierno Nacional, tras la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 02 de 2004 generó un desequilibrio en los poderes al retirar la prohibición de la reelección sin adelantar reformas estructurales a la Constitución Nacional ni a su sistema de pesos y contrapesos el cual tenía como uno de sus ejes el periodo de cuatro (4) años presidencial.

Así mismo, se alega que el debate sobre la posibilidad de la reelección ha sido frecuente en América Latina en donde ha habido una gran tendencia al caudillismo, al populismo y al militarismo. En efecto, afirma la exposición de motivos, tras los 80 Latinoamérica se vio expuesta a una corriente reeleccionista que ha hecho que hoy en día solo 4 de los 17 países de Latinoamérica, sin contar aquellos del Caribe, prohíban la reelección. Así las cosas, el proyecto de acto legislativo le atribuye a la reelección presidencial el desequilibrio de los poderes, el debilitamiento de los frenos y contrapesos, desigualdad en el trato y las oportunidades frente a los demás candidatos que compiten por la reelección, afectación de las oportunidades de las minorías políticas para acceder al poder y desconocimiento del principio de alternancia en el ejercicio del poder.

Finalmente, la misma prohibición de la reelección se extiende a los demás cargos públicos sujetos a periodo fijo con excepción del Congreso de la República y de aquellos que la misma Constitución destina un régimen distinto.

Como es de notar no existe mayor desarrollo ni reflexión en la exposición de motivos del gobierno sobre la eliminación de la reelección para las mayores magistraturas de la república ni una

consideración política filosófica de profundidad que enriquezca el debate. Por lo anterior valga la pena traer a colación a esta ponencia lo expuesto por el Centro Democrático con referencia a la cuestión de la reelección.

### **2.1.3 La reelección a lo largo del desarrollo de la civilización occidental**

En todas las organizaciones políticas, desde las más antiguas hasta las más modernas han tenido profundas discusiones con relación a la posibilidad de reelegir a los individuos en las diferentes magistraturas estatales. Así las cosas, José Leandro Martínez Cardós Ruiz<sup>4</sup>, menciona en su artículo “*Aproximación histórica a la prohibición de reelección o redesignación en los cargos públicos*” que tradicionalmente la postura antireeleccionista ha sido asociada a las facciones conservadoras más que a las liberales y hace una reflexión sobre cómo en la antigua Atenas se permitía la reelección, cita el caso de Pericles, y como en los despotismos esta estaba prohibida para los cargos inferiores.

Así mismo, recuenta la discusión que relata León Homo en su “Historia de Roma” en el Senado romano tras las guerras púnicas en la cual la facción conservadora liderada por Catón, Licio Craso y Fabio, promulgaba la prohibición de la reelección para todo tipo de magistraturas alegando como argumento el blindar el poder público frente a los peligros de la demagogia. Por el contrario, la facción liberal liderada por Faminio, Minucio y Varrón, abogaba por la eliminación de la prohibición para todas las magistraturas señalando la necesidad de garantizar la presencia de las personas más adecuadas en dichos cargos. A su vez, una tercera facción, más moderada, liderada por Paulo Emilio proponía la prohibición para las magistraturas mayores y la reelección para las menores.

Con el advenimiento del Renacimiento se presentó en Génova, en el siglo XVI una gran disputa entre las familias nobles de vieja alcurnia –los Vecchi– y aquellos que habían adquirido la condición de nobles con ocasión de la banca –Los Nuovi–. Los primeros eran compuestos por 700 familias y los segundos por 1.400 motivo por el cual aquellos defendían la prohibición de la reelección para las magistraturas debido a que la reelección permitía la tiranía, los segundos promovían la reelección como parte fundamental de la libertad civil. Incluso, por pintoresco que resultó, uno de los argumentos esgrimidos en contra de la reelección fue postulado por Foglietta y secundada por el mismo papa Pío V quienes alegaban que no debería permitirse la reelección para evitar las burlas y el escarnio para quienes se reelegían en virtud a que la prolongación en los cargos generaba burlas por parte del pueblo o de los inferiores.

<sup>4</sup> El doctor Cardós Ruiz es doctor en Derecho, en Historia y en Ciencias Políticas, Letrado del Consejo de Estado y Director de la Escuela de Práctica Jurídica, Universidad Complutense de Madrid.

Así mismo, en la España del siglo XIX la cuestión de la irrelegibilidad era parte del pensamiento reaccionario y no del liberal debido a que existía un círculo pequeño que detentaba el poder el cual rotaba por los cargos sin posibilidad alguna de continuidad.

*“Hoy en día se dice que los argumentos a favor de impedir a los políticos ser reelegidos gozan de un claro aroma liberal. Sin embargo, los liberales no son quienes lo defienden, sino también el pensamiento reaccionario. Para los liberales la prohibición de la reelección comporta una injerencia en el funcionamiento del mercado, en este caso político, y los efectos que se logran con tal medida son opuestos a los esperados. Precisamente, la limitación de mandatos priva a los ciudadanos de elegir a los representantes que ellos desean y a los que están dispuestos a servirles. Con la prohibición de reelegir desaparece la capacidad de premiar o castigar la gestión de los gobiernos. Frente a estas afirmaciones, el pensamiento conservador señala que la imposibilidad legal de ser reelegido comporta una verdadera remoción de la barrera de entrada a los nuevos competidores políticos”<sup>5</sup>.*

#### **2.1.4 La reelección en los Estados Unidos y Francia**

Así mismo, y debido a que nuestro sistema político se inspira tanto en el presidencialismo estadounidense como en la Revolución Francesa es necesario realizar un repaso a cómo estas dos naciones han dado respuesta al debate sobre si se permite o no la reelección en las altas magistraturas del Estado o si por el contrario esta está prohibida.

Si bien el asunto de la revolución fue planteado antes de la firma de la Constitución norteamericana su posibilidad no fue abolida al punto que George Washington se reeligió para un periodo y sentó un precedente que sería recordado y respetado por más de un siglo el cual consistía en que ningún Presidente aspiraba a un tercer periodo presidencial. Sin embargo, en 1912 Theodore Roosevelt intentó romper con la tradición instaurada por Washington al aspirar a un tercer periodo presidencial pero fracasó en su intento y por cerca de 3 décadas se perpetuó la prohibición consuetudinaria de aspirar a un tercer periodo hasta que, impulsado por su carisma particular y la coyuntura global, la cual tenía en su centro la Segunda Guerra Mundial, Franklin D. Roosevelt fue elegido Presidente de los Estados Unidos por una tercera vez.

Aun con lo anterior y teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico norteamericano permitía la reelección indefinida, era tan arraigada la tradición de solo ocupar la oficina oval dos periodos que

en 1947 se estableció la XXII Enmienda de la Constitución la cual prohibía la reelección por más de dos periodos.

Es posible que debido al fuerte debate que existió para establecer la prohibición de la reelección para un tercer periodo y del significado político que representó para la sociedad colombiana, que algunos consideren erróneamente que la prohibición a la reelección está correlacionada con el régimen presidencialista, sin embargo, no es así. Como se puede ver los Estados Unidos permite la reelección por un segundo mandato desde el inicio de la misma Unión.

Así mismo, vale la pena resaltar el debate que sostuvieron Thouret, quien sería el padre del Sistema Judicial Revolucionario el cual sería la base del modelo continental, y Robespierre, máximo exponente de la Revolución Francesa, el 16 de mayo de 1791 y que bien transcribe Eloy García López en su texto “La irrelegibilidad como mecanismo institucional de la democracia republicana: su recepción en el Estado constitucional de partidos” (2006). En dicho texto se relata la discusión sostenida en la Asamblea Constituyente Francesa, la cual abordaba el asunto de la constitución y se discutía la ponencia sobre si quienes hacían parte de dicha asamblea podrían ser reelegidos para la próxima legislatura. Así las cosas, Thouret argumentaba en favor de la posibilidad de reelección alegando lo siguiente:

*“El primero se presenta en el imperioso principio de la libertad de las elecciones, y semejante principio resulta tan exigente que excluye cualquier otra consideración si el peligro inminente de la cosa pública no obliga a limitar su aplicación. El fundamento del gobierno representativo es el derecho a elegir. Semejante derecho es esencialmente el derecho del pueblo. Y debe ser más respetado en tanto que se trata del único que el pueblo ejerce por sí mismo, en la medida en que su ejercicio es el ejercicio de la soberanía inmediata, y en cuanto que de él derivan su legítima existencia todas las autoridades delegadas...que habría de precioso para el pueblo en el derecho a elegir si no fuera por esa libertad de escoger que le permite seguir las inspiraciones de su confianza, y qué mayor satisfacción que la que él experimenta sintiéndose dueño de delegar sus poderes en quienes juzgue capaces de hacer su felicidad? Es en esto en lo que consiste, de otra parte, el principal nervio y la más sólida garantía de autoridad en los gobiernos representativos”<sup>6</sup>.*

Por su parte Robespierre argumentaba que no bastaba solo con que quienes aspiraban dirigir la Nación obrarán en su actuar con desprendimiento de sus intereses personales sino que además sobre estos no cayera la menor sospecha y por ende no debería posibilitarse la reelección de forma tal que se diera ejemplo de entendimiento cívico de la política y se promoviera el interés público sobre el privado.

<sup>5</sup> MARTÍNEZ-CARDÓS RUIZ, José Leandro. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA PROHIBICIÓN DE REELECCIÓN O REDESIGNACIÓN EN LOS CARGOS PÚBLICOS. En PENSAMIENTO REPUBLICANO Y DERECHO CONSTITUCIONAL. El Problema de la irrelegibilidad en las democracias contemporáneas. Universidad del Rosario Editorial, página 23, Bogotá, 2007.

<sup>6</sup> *Ibidem*, página 36.

Es entonces que la irregibilidad se esgrime como argumento propio del modelo republicano mientras que la posibilidad de la reelección se alza como bandera de la democracia representativa.

### 2.1.5 La reelección en América Latina

América Latina, tras adoptar un modelo sui géneris de presidencialismo en el surgimiento de su vida republicana, ha tenido el debate sobre la posibilidad o no de la reelección tanto de la figura presidencial como de sus congresistas, al punto tal que se han adoptado diferentes posturas siguiendo la línea argumentativa que en siglos pasados hubieran establecido Hamilton y Jefferson. Así las cosas y con la ola democratizadora que se expandió por Europa a finales del siglo pasado y de la cual recibió su influencia América Latina, la cual salía de varios regímenes dictatoriales, inició la implementación de la prohibición de la figura de la reelección. El fenómeno del prohibicionismo duró hasta finales del siglo pasado y principios del actual, debido a que la tendencia comenzó a revertirse al punto que aumentó en la mayoría de países que admiten la figura de la reelección presidencial, aunque de diferentes modalidades, a saber:

En cuanto a su intermitencia:

a) **Reelección Inmediata:** Hace referencia a que quien ostenta el cargo de Presidente puede aspirar a continuar su mandato en el periodo inmediato al suyo. No existe intermitencia en el cargo;

b) **Reelección no inmediata:** Prohíbe que quien ostenta el cargo de Presidente pueda aspirar a reelegirse en el cargo en el periodo inmediato al mismo. Para poder reelegirse el ciudadano debe esperar un término fuera del cargo y luego sí someterse a las urnas.

En cuanto a su periodicidad:

a) **Indefinida:** Permite la reelección por un número indefinido de veces. Un ejemplo de lo anterior es el modelo norteamericano previo a la reforma de la Constitución de segunda mitad del siglo XX, en el cual los Presidentes podían reelegirse indefinidamente en el cargo;

b) **Definida:** Permite la reelección por periodos definidos de tiempo. Por lo general y atendiendo al modelo latinoamericano, solo se permite al ciudadano reelegirse por uno o máximo dos periodos de tiempo.

MODELO	PAÍS
Admite reelección inmediata e indefinida.	Ecuador
Admite reelección inmediatamente consecutiva una sola vez.	Colombia
	Argentina
	Brasil
Admite reelección pero no para un periodo sucesivo inmediato.	Bolivia
	Chile
	Uruguay
	Panamá
	Perú

MODELO	PAÍS
Se prohíbe terminantemente la reelección.	México
	Costa Rica
	Guatemala
	Paraguay
	Honduras <sup>7</sup>

### 3. REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN COLOMBIA

El debate de la reelección no es nuevo en el escenario colombiano aun cuando en la última década este haya sido materia de grandes debates públicos. En efecto, desde la fundación misma de la República y a lo largo de los diferentes años el Régimen político al igual que el presidencialismo colombiano han venido evolucionando y aceptando en algunos periodos la figura de la reelección y excluyéndola de otros. En efecto, basta revisar los libros de historia para recordar que en el siglo XIX se concedieron mandatos repetidos a varios de los grandes líderes de nuestra epopeya nacional como lo son: Santander, Mosquera, Murillo Toro y Núñez.

Así las cosas, las ocho Constituciones que ha tenido la República han aceptado o rechazado la reelección de la siguiente manera:

Constituciones y Poder Ejecutivo (1921-1991)	
Constitución	Características
<b>Constitución Centralista de 1821</b>	Poder ejecutivo: Presidente, Vicepresidente y secretarías. Presidente, periodo cuatro (4) años pudiéndose reelegir en una vez.
<b>Constitución Centralista de 1832</b>	Poder ejecutivo: Presidente, Vicepresidente y secretarías. Presidente y Vicepresidente periodo de cuatro años, no reelegibles en el periodo posterior, pero, dejando pasar cuatro años se puede aspirar otra vez.
<b>Constitución Centralista de 1843</b>	Poder ejecutivo: Presidente, Vicepresidente y secretarías. Presidente y Vicepresidente, periodo de cuatro años, prohíbe su reelección inmediata, pero permite aspirar en uno posterior.
<b>Constitución Centro federal de 1853</b>	Poder ejecutivo: Presidente, Vicepresidente y secretarías. Presidente, periodo de 4 años, autoriza la reelección.
<b>Constitución Federalista de 1858</b>	Poder ejecutivo: Presidente, tres designados y secretarías. Presidente, con periodo de dos años, prohíbe su reelección.
<b>Constitución Federalista de 1863</b>	Poder ejecutivo: Presidente, tres designados y secretarías. Presidente con periodo de dos años, prohíbe su reelección inmediata.
<b>Constitución Federalista de 1886</b>	Poder ejecutivo: Presidente, Vicepresidente y ministerios. Presidente con periodo de seis años, pudiendo ser reelegido, pero, el que ejerce debe renunciar con 18 meses al cargo si aspira a repetir periodo. Reforma de 1910: Periodo de cuatro años, no reelegible, pudiendo aspirar nuevamente dejando pasar un periodo (4 años)
<b>Constitución Centralista y Descentralizada de 1991</b>	Rama ejecutiva: Presidente, vicepresidente, sector central y descentralizado nacional. Presidente, periodo de cuatro años no reelegible, ni nuevamente elegible. Reforma 2004: Periodo de cuatro años, reelegible por un solo periodo.

Fuente: De Zubiría Samper Andrés, Régimen político y presidencialismo, Análisis del Proyecto de Reelección. Página 44, ed. Utopos, 2004.

<sup>7</sup> ROZO ACUÑA, Irregibilidad en el derecho público latinoamericano, en el problema de la irregibilidad en las democracias contemporáneas. Universidad del Rosario Editorial, página 115, Bogotá, 2007.

A finales del siglo XX la ola democratizadora que tuvo sus orígenes en Europa golpeó al país cambiando el enfoque de sus prioridades políticas, en palabras del doctor Carlos Gabriel Sánchez, Registrador Nacional del Estado Civil:

*“Durante los últimos veinticinco años en América Latina, a partir de la ola de democratización iniciada en la segunda mitad de los años ochenta, diferentes constituciones como la colombiana de 1991, han tenido como eje central del debate político los derechos económicos, sociales y culturales sin que se preocuparan mucho por la necesidad de garantizarle al Ejecutivo la ‘governabilidad’. Una vez cumplidos quince años de vigencia de la Constitución Política de 1991, el eje de las reformas a la Constitución ha virado hacia garantizar y fortalecer al ejecutivo la ‘governabilidad’ como mecanismo necesario del fortalecimiento del poder presidencial”<sup>8</sup>.*

Es entonces que las reformas constitucionales se dividieron en dos partes, aquellas iniciales tendientes a modificar su parte dogmática y las que siguieron que pretendían hacer ajustes bien sea a asuntos económicos o a asuntos electorales.

El punto de quiebre en el debate actual sobre la reelección se presentó con ocasión de la aprobación del Acto Legislativo número 002 de 2004, el cual reformaba el artículo 197 de la Constitución Nacional modificándolo así:

**“Artículo 197.** Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos periodos.

*No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:*

*Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes.*

**Parágrafo transitorio.** *Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo solo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial”.*

Como es de esperarse, la reelección presidencial implicaba un cambio en las reglas de juego y en la dinámica política de la nación pero presentaba una

real afectación en cuanto a la igualdad en términos electorales.

En aras de evitar el desequilibrio electoral que surgiría como consecuencia de lo anterior y las posibles ventajas que tendría el Presidente-Candidato frente a los demás competidores, como lo son la mayor exposición ante los medios, el acceso a los mismos, la indebida utilización de los recursos estatales y el control de la economía, entre otros, se expidió la Ley 966 de 2005 más conocida como “Ley de Garantías”.

*“La Ley de Garantías establece las disposiciones generales a través de las cuales se establecen las restricciones que tienen las Entidades que pertenecen al Estado en materia de contratación. Así mismo, la aplicación de estas restricciones a la Organización Electoral a la cual hace parte la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*La Ley 996 de 2005 más conocida como la Ley de Garantías establece los criterios que se deben tener presentes como marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente de la República aspire a la elección presidencial, garantizando la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley. Igualmente, reglamenta la participación política de los servidores públicos y las garantías a la oposición”<sup>9</sup>.*

Es preciso abordar la discusión sobre la conveniencia política de la reelección, o su inconveniencia, con desapasionamientos, sentido crítico y una reflexión profunda para poder analizar separadamente los males que se le atribuyen coloquialmente a la reelección de la figura de la reelección misma a la luz de las experiencias recientes en Colombia. Lo anterior debido a que a la reelección se le han imputado diferentes males que tienen como causa la tradicional cultura política de la nación y que se presentan, igualmente frente a la ausencia de la reelección.

En aras de enriquecer el debate es necesario mencionar otros argumentos tradicionalmente utilizados para eliminar la reelección presidencial de la siguiente manera:

1. Hay quienes mencionan que la reelección ha fomentado en América Latina un presidencialismo hipertrófico el cual ha dado pie para que se vulnere la separación de poderes y se permita la violación de los derechos de los individuos.

Al respecto, hay que resaltar que si bien es cierto que, en algunos casos, particularmente en el siglo XIX y principios del XX, se presentaron dictaduras y regímenes despóticos en nuestra América Latina, los cuales derivaron en muchos casos en una cooptación de las otras Ramas del Poder Público e

<sup>8</sup> SÁNCHEZ Torres, Carlos Ariel. Igualdad, Reelección Presidencial y Reforma Política en Colombia, en el problema de la irregibilidad en las democracias contemporáneas. Universidad del Rosario Editorial, página 152, Bogotá, 2007.

<sup>9</sup> Registraduría General de la Nación, “Ley de Garantías y Contratación Estatal con miras a las elecciones de 2014”, tomado de la página web: <http://www.registraduria.gov.co/Ley-de-Garantias-y-contratacion.html>

incluso vulneración de los Derechos Humanos, la democracia ha evolucionado en la mayoría de los países de la región y particularmente en Colombia donde se han reducido los índices de violaciones a Derechos Humanos.

Solo como ejemplo baste recordar que en 2010 quienes se oponían a la posibilidad de una reelección para un segundo mandato alegaban que se había cooptado tanto al Poder Legislativo como el Poder Judicial y aún, con lo anterior la realidad contundentemente evidenció lo falso de lo anterior, en sentencia histórica la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1354 de 2009, “por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”. De haberse cooptado con los poderes tal y como se afirmaba jamás hubiera sido posible que el máximo tribunal de lo constitucional vetara un proyecto de interés manifiesto para el ejecutivo.

Es así que la experiencia colombiana, al menos hasta la fecha, ha puesto de presente que la reelección, per se, no ha derivado como erróneamente se alega en la violación al principio de separación de poderes ni en la vulneración de los Derechos Humanos. Por el contrario, la continuidad de las políticas implementadas, primero en 2002 y luego, con ocasión de la decisión soberana del pueblo colombiano de reelegir al entonces Presidente de la República, en 2006, permitieron que la violación sistemática de Derechos Humanos en Colombia se redujera drásticamente. La Constitución cuenta con los controles propios de una democracia respetable de forma tal que cada uno de los poderes pueda ejercer su función como efectivo contrapeso a los otros poderes del poder público. El problema radica entonces no en la reelección sino en la voluntad y cultura política que permita los desmanes así como en la incapacidad de los organismos judiciales y de control de impedir que se violen las leyes que garantizan el equilibrio de poderes en la vida política ordinaria así como en los periodos electorales.

2. Se alega también que la arquitectura constitucional, así como la estructura misma del Estado y el sistema de pesos y contrapesos, tiene como fundamento el periódico único constitucional de 4 años. Así mismo, se esgrime que la razón de lo anterior es el evitar los personalismos, el caudillismo, el paternalismo y el populismo.

Al respecto valga traer a colación lo señalado en la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2004, en el cual se menciona que:

*“En 1991, los constituyentes -utilizando argumentos más propios de una ponencia de psicoanalista, o de una predicación religiosa, que de una tesis constitucional- determinaron que no podría ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia, porque, según los ponentes, doctores Carlos Lleras de la Fuente y Antonio*

*Navarro Wolff, había que “impedir las tendencias personalistas y las aspiraciones mesiánicas de ciertos gobernantes que se ven a sí mismos como los únicos salvadores del país.*

*En su libro Juegos de poder, Dick Morris, una de las primeras autoridades en el análisis político en el mundo, estudia las estrategias y contenidos de las políticas que llevaron al éxito o al fracaso a líderes como Lincoln, Churchill, Kennedy o de Gaulle. Su permanencia en el gobierno por varios periodos, o su caída, es analizada desde la perspectiva de la grandeza, de la realización de unos propósitos políticos y de la conveniencia histórica para los pueblos. Es decir, en la elección o no elección de un dirigente, para uno o varios periodos, los pueblos tienen en cuenta sus propios intereses y el proyecto histórico en juego. En la decisión de elegir un presidente por un nuevo periodo, lo que menos cuenta para los ciudadanos son las irrelevantes o poco trascendentales apetencias personales de figuración o deseo de reconocimiento de una u otra personalidad política”.*

En efecto, es falaz considerar que la reelección promueve el caudillismo o el paternalismo. ¿Algún ciudadano sensato podría decir que Juan Manuel Santos, el último presidente en hacer uso de la figura de la reelección, es caudillo o fomenta el caudillismo? Incluso, ¿Podría afirmarse que el Presidente Santos es una figura que inspira a las masas, genera fervor en el electorado o, cuando menos, tienes altos márgenes de favorabilidad en las encuestas?

El fenómeno del caudillismo o del paternalismo se presenta en los regímenes políticos en con o sin necesidad de la figura de la reelección.

Por el contrario, la reelección permite a los ciudadanos advertir conductas erróneas y futuros peligros para la democracia y, en ese orden de ideas, premiar o castigar al gobernante reeligiéndolo o eligiendo a otro candidato.

Lo que verdaderamente es relevante es que el pueblo, como titular de la soberanía, pueda pronunciarse sobre la posibilidad que tiene un ciudadano de dirigir la Rama Ejecutiva de la República.

3. De igual manera, se puede afirmar que en 2004, el levantar la prohibición de la reelección, se generó la obstrucción al relevo generacional, la competencia entre los líderes y la circulación de las elites, el fortalecimiento del caudillismo en detrimento de las instituciones, la búsqueda de privilegios del círculo cortesano, el fomento de las relaciones mercantilistas entre el poder económico y el poder político que facilita la corrupción. Asimismo, se generó una desigualdad en la competencia electoral debido a la visibilidad pública con que goza el Presidente, el acceso a los medios, la indebida utilización de los recursos estatales y el control de la economía.

Al respecto valga reiterar que, en tratándose de la presente discusión es necesario delimitar los problemas que eventualmente puede causar la reelección, como por ejemplo una afectación en la composición de la Junta Directiva del Banco de la República, de la Corte Constitucional, de la Fiscalía General de la Nación, con aquellos problemas que no tienen relación directa con la reelección sino con el carácter de quien ostente el cargo así como del talante de quienes están llamados a defender la democracia, la separación de poderes y la moralidad pública.

En otras palabras, los problemas que erróneamente se le imputan a la “reelección” no son problemas propios de ella sino una consecuencia directa de la violación a la ley en general y, en particular, a la ley de garantías por parte del actual gobierno.

Que en la actualidad, el país afronte serios problemas de clientelismo, corrupción institucional, utilización indebida de recursos públicos (como lo es por ejemplo la utilización de enormes sumas de dinero para sufragar gastos de publicidad estatal), relaciones mercantilistas entre el poder ejecutivo y algunos sectores económicos, no es un problema que surge como consecuencia de la reelección sino como consecuencia de las acciones de los gobernantes y de la connivencia de quienes deben advertir, controlar, rechazar y condenar este tipo de actuaciones.

En cuanto al argumento de la presunta defensa de la alternancia en el poder que también se esgrime como argumento en contra de la reelección, valga traer al caso las palabras del catedrático de la Universidad Complutense Francisco Javier Bobillo quien afirma:

*“Quienes se oponen a la reelegibilidad presidencial afirman, por ejemplo, defender los valores que implica la alternancia en el poder y la rotación de los representantes del pueblo, pero ambos no son sinónimos. ¿Acaso en México, desde la vigencia de la Constitución de Querétaro (1917) que impidió la reelegibilidad presidencial (para siempre) y legislativa (diferida) hasta las elecciones de 2000 ganadas por el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox, existía alternancia en el poder? La irregibilidad impedía la prolongación personal de un mandato; pero, en este caso, la existencia de un partido hegemónico (PRI), ganador sistemático de las elecciones presidenciales y legislativas, no permitía hablar de verdadera alternancia. En realidad, ni siquiera verdadera democracia”<sup>10</sup>.*

En efecto, ¿podría argumentarse que durante los grandes periodos de hegemonías que han existido en el país, podría afirmarse que la no reelección es garantía de alternancia de poder?

Por el contrario, una democracia avanzada como la colombiana está llamada a resolver los problemas propios de la democracia con más democracia no con menos. Grave mensaje sería para la ciudadanía, el modificar la constitución de manera tal que se permita la reelección para que en la siguiente década sea prohibida.

¿Qué dirá la ciudadanía de su clase política cuando menos de seis meses atrás, partidos como el Liberal, sectores del Partido Conservador, sectores del Partido Verde, PIN y sectores del Polo Democrático estaban pidiéndole al país reelegir al Presidente Juan Manuel Santos y ahora los mismos partidos le piden a esta corporación que la elimine? ¿Qué fueran utilizados electoralmente? ¿Dónde queda la coherencia de un gobierno que se hace reelegir, radica un proyecto de acto legislativo que elimina la reelección y posteriormente propone al Congreso la reelección de los alcaldes?

¿Qué debería pensar el país, al observar como el gobierno actual cruzó los límites consagrados en la Ley de Garantías Electorales, para poder reelegirse y ahora pretende que esta corporación elimine la reelección presidencial? ¿Incoherencia? ¿Engaño? ¿Será entonces ilegítima la reelección del señor Presidente?

Así como se permite la reelección para los miembros de esta corporación pública, de los concejos y asambleas, no alcanzo a comprender argumento claro de por qué debería entonces eliminarse la reelección presidencial, no podría acaso algún ciudadano preguntarnos ¿y es que la reelección de los congresistas, no genera acaso también algunos de los males que se le endilga a la reelección presidencial?

Sería injusto para una democracia respetable como la colombiana alegar la ignorancia del pueblo para negarle a este la posibilidad de elegir quien debe regir su destino en el ejecutivo a la vez que se permite la reelección de los miembros del Congreso de la República.

El admitir la reelección no es solo cuestión de permitir que el pueblo ejerza su soberanía, libremente, determinando si desea que quien ostenta la máxima magistratura de la República continúe en ella por otro periodo o si por el contrario, decide que prefiere otro programa de gobierno, otro talante, otro liderazgo.

*“Lo que trasciende no es el nombre del líder, sino todo el contexto. Esa es una enseñanza que debieran tener en cuenta los prohibicionistas. Las sociedades tienen un “hambre de liderazgo convincente y creativo” como dijo James MacGregor, citado por Andrew Roberts en Hitler y Churchill, los secretos del liderazgo. En la introducción a ese libro, Roberts trata sobre el liderazgo moderno y dice algunas cosas que bien valdría tener en cuenta a la hora de argumentar sobre si debemos tener un sistema que cierre el ejercicio del poder dentro del estrecho marco de cuatro años o permita que, mediante un sistema*

<sup>10</sup> DE LA PEÑA, Bobillo Francisco Javier, Reelegibilidad Presidencial, en América Latina, en el problema de la irregibilidad en las democracias contemporáneas. Universidad del Rosario, Editorial, página 133, Bogotá, 2007.

*de elección, al gobernante se le convalide lo hecho y se le prologue su ejercicio de la función presidencial o, de lo contrario, se le dé el mandato al candidato opositor”<sup>11</sup>.*

Así las cosas, permitir que sea abolida la figura de la reelección sería permitir que se “castraran” los grandes liderazgos políticos. Sería, como ha sucedido en casos pasados, negarle a la Nación mayores posibilidades de desarrollo, condenarla a los problemas que tradicionalmente la han acosado. Como bien se argumentó en la exposición de motivos del Acto Legislativo número 002 de 2004:

*“Una de las mayores dificultades en nuestra historia del siglo XX fue el obligado relevo de presidentes que adelantaban una gestión que bien habría merecido la continuidad y fortalecido la estabilidad institucional. El caso del Presidente Olaya Herrera es ilustrativo: fue despedido en 1934 con una manifestación multitudinaria y estaba ad portas de una nueva elección en 1938, cuando lo sorprendió la muerte. La interrupción obligada de una gestión de largo aliento perjudicó los intereses nacionales y trajo más mal que bien en Colombia”.*

La reelección permite que se adopten políticas a largo plazo. Las grandes reformas estructurales que requiere una Nación como Colombia no son siempre posibles de abordar en un solo periodo presidencial de cuatro años. ¿Qué hubiera sido de Colombia, si el Presidente Olaya Herrera hubiera podido continuar su mandato en 1934? ¿Pudiera estar Colombia en la situación que se encuentra actualmente sin la reelección del Presidente Álvaro Uribe Vélez?

El Presidente liberal Olaya Herrera gobernó Colombia de 1930 a 1934 y gracias a sus dotes personales no solo obtuvo el cariño de sus opositores, sino el favor de la iglesia y el cariño del pueblo. En el libro “Reelección, que el pueblo decida” el hoy Senador Gaviria Vélez menciona que el Presidente Olaya Herrera asumió como promesa de campaña los siguientes compromisos: estar por encima del sectarismo político, recomponer las relaciones internacionales, modernizar el aparato estatal, ordenar las finanzas nacionales, impulsar el crecimiento y rigurosamente cumplió con ellas de forma tal que cuando se vio obligado a abandonar el cargo en 1934, debido a la prohibición de la reelección, la multitud fue a despedirlo pues gozaba del apoyo de amplios sectores. ¿Qué hubiera sucedido si se hubiera permitido la continuidad del programa de gobierno y el liderazgo de quien afirmó ante su partido que “quería ser recordado no como un político sino como un estadista, debido a que el político pensaba en la siguiente elección mientras que el estadista pensaba en la siguiente generación”? ¿Desea realmente esta Corporación que se cercenen las visiones a largo plazo, los proyectos ambiciosos y exitosos que solo son

posibles de realizar si se permite la continuidad de los mandatos?

O ¿qué habría sido de Colombia si no se hubiera permitido al pueblo colombiano el reelegir el programa de gobierno de Álvaro Uribe Vélez? La Seguridad Democrática, uno de los programas de gobierno más exitosos de este siglo hubiera quedado truncado, la lucha contra las guerrillas, el paramilitarismo y las bandas criminales no hubiera visto los asombrosos resultados que se mostraron en 2010, así como los resultados en el campo de la economía, la agenda social, la modernización del Estado, la austeridad en el gasto y la descentralización, así como el diálogo social, políticas todas que la mayoría de los colombianos agradece.

Otro argumento esgrimido para eliminar la reelección es la frase coloquial de “¿quién puede derrotar a un Presidente en ejercicio?”. Insinuando que un Presidente en ejercicio utiliza indebidamente los recursos estatales, el acceso a los medios, y demás prerrogativas que lo favorecen frente a los demás candidatos. Al respecto valga preguntarse si esto ocurre sólo cuando se trata de reelección o podría igualmente ocurrir cuando el Presidente en ejercicio apoya al candidato de su propio partido o coalición de gobierno.

En efecto, derrotar al candidato del oficialismo implica equivalente reto al de derrotar en las urnas al candidato que pretende reelegirse. Igualmente sería válido argumentar que el Presidente, aún sin capacidad de reelegirse, puede utilizar el acceso y la exposición a los medios, el uso indebido de recursos públicos y demás para favorecer a su candidato en lo que se constituiría en una desigualdad en armas de cara al proceso electoral. Así las cosas, reitero la tesis de que la reelección *per se*, no genera los males que se le endilgan y que estos se presentan es por la ausencia de normas que impidan al Presidente-candidato obtener beneficios ilegales y poco éticos o, en el caso actual, por la violación de las normas actuales que regulan la materia (llámese Ley de Garantías), así como de quienes están llamados a controlar al ejecutivo para que este no las transgreda como quedó evidenciado en las pasadas elecciones presidenciales.

### **2.1.7 Sobre la reelección de los cargos con periodo fijo**

El intentar prohibir la reelección, no solo del Presidente de la República sino también de otros funcionarios públicos, como el del Procurador, Contralor y Defensor del Pueblo evidencia el temor de amplios sectores para con la figura. Sin embargo, como se ha mencionado, la solución para los males de la democracia no se obtiene limitando la misma democracia y recortando los derechos de la ciudadanía para elegir a quienes deben ostentar las diferentes magistraturas de la Nación. Lo anterior, recuerda el viejo chascarrillo que hace referencia al esposo que descubre que su mujer le es infiel en el sofá y, en aras de evitar que la

<sup>11</sup> GAVIRIA VÉLEZ José Obdulio, Reelección, que el pueblo decida, página 118, Editorial Planeta, 2004.

infidelidad se repita, adopta la decisión de vender el sofá creyendo que así elimina la infidelidad.

Colombia no necesita eliminar la figura de la reelección, Colombia lo que requiere es eliminar la corrupción presente en los diferentes procesos electorales y la voluntad política de las diferentes Ramas del Poder Público en aras de ejercer efectivo cumplimiento de sus funciones como contrapesos entre sí.

Así las cosas, se invita a una reflexión profunda, desapasionada y sin prejuicios, permita a los colombianos continuar gozando del derecho sagrado de elegir a quien debe regir el destino de la Patria, permitan que los ciudadanos premien la continuidad de los programas de gobierno exitosos y que los grandes liderazgos propendan por el mejor destino de la patria sin que sean cercenados a través de una prohibición arcaica.

## **2.2 Sobre el articulado aprobado en segundo debate de Senado**

### **a) Reelección**

Es preciso reiterar que el texto aprobado en segundo debate de Senado reforma ocho artículos de la Constitución, a saber: 127, 197, 204, 249, 264, 266, 276, 281.

Llama particular atención la última parte del primer párrafo del artículo 197, la cual reza:

“La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo o asamblea constituyente”.

Lo anterior evidencia una fobia injustificada sobre la figura de la reelección, sino que además carece de eficacia debido a que si bien la intención es que el Congreso de la República carezca de la capacidad para que, mediante acto legislativo, en un futuro levante la prohibición constitucional de la reelección, bastará solo con reformar este mismo artículo y eliminar el texto reseñado para que el Congreso vuelva a tener la potestad de reformarla.

En adición a lo anterior, hay que evaluar el precedente que sienta este tipo de reformas, veta al Constituyente derivado de su capacidad frente a una materia específica y dé pie para que en un futuro otras materias sean cobijadas bajo la misma prohibición, en detrimento de las funciones propias del congreso y su función constituyente.

Así las cosas, se eliminarán de la ponencia los artículos 127, 204 y 197.

### **b) Listas cerradas y la financiación de campañas electorales**

El texto aprobado en segundo debate reforma los artículos 262, 263 y 263<sup>A</sup> y aborda los temas relacionados con concurrencia electoral del Presidente, Vicepresidente, Congreso y autoridades municipales y departamentales, listas cerradas, los requisitos para que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica puedan hacer coaliciones, el financiamiento estatal y las listas cerradas. Debido a que la finalidad de la reforma es que el sistema político se oriente hacia

la implementación de la lista cerrada, también se propone la armonización del artículo 261.

Así mismo, el texto aprobado en el Senado modifica el artículo 263 y le cambia la numeración de forma tal que se transforma en el nuevo 262. También elimina el contenido del actual artículo 262 y transforma el actual artículo 263A en el artículo 263. Al respecto, el Centro Democrático considera que no es posible eliminar el contenido del actual artículo 262 constitucional por cuanto este consagra la descentralización administrativa y política al establecer elecciones diferentes tanto para la elección de Presidente y Vicepresidente, como para la elección del Congreso Nacional así como de las autoridades departamentales y municipales. Sin embargo, sobre este punto particular se pronunciará la actual ponencia en el Punto IV.

Ahora bien, en cuanto a listas cerradas se refiere es necesario acotar que en tanto la posición del Centro Democrático como la voluntad de quienes aprobaron el texto en segundo debate es el de eliminar progresivamente el voto preferente e instaurar el voto cerrado y bloqueado.

Tal y como se mencionó en la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo que reforma el sistema electoral colombiano;

“En palabras del doctor Pedro Pablo Vanegas Gil, “el voto preferente ha generado la fragmentación al interior de los partidos y las microempresas electorales, las cuales han acrecentado el debilitamiento de los partidos y movimientos políticos”<sup>12</sup>.

En efecto, la implementación de las listas abiertas o el llamado “voto preferente” ha generado, en el mejor de los casos, que los ciudadanos voten por personas en vez de los partidos, lo cual ha propendido por el debilitamiento institucional de los mismos. En el peor de los casos ha permitido que personajes inescrupulosos coopten, a través de la compra de votos y el pago de las llamadas “coimas”, los espacios destinados para los candidatos más calificados, convirtiendo la que debería ser una contienda política en una contienda de recursos.

Así las cosas, se hace necesario regresar a las listas cerradas y bloqueadas para salvaguardar la esencia democrática al interior de las colectividades, imponiendo a las mismas la implementación de mecanismos democráticos los cuales no solo sirvan para elegir qué candidatos compondrán la lista del partido o movimiento con personería jurídica, sino también el número o puesto a asignar a cada uno de ellos al interior de la lista.

Mediante la eliminación de las listas abiertas se fortalecen los partidos, sus ideas y propuestas propias, a la vez que su responsabilidad frente al actuar de los candidatos, representantes y

<sup>12</sup> VANEGAS GIL, Pedro Pablo. Estudios de Derecho Electoral. Página 146. Editorial Universidad Externado de Colombia (2007).

gobernantes, con lo cual se fortalece la democracia. Además de lo anterior, sirve para fomentar el voto como mecanismo de premio o castigo a los partidos dependiendo de la gestión adelantada.

Por lo anterior, se propone modificar los artículos 263 y 263A de la Carta Política, así como modificar el artículo 261 en aras de armonizarlo con la listas cerradas y eliminar el voto preferente.

Si bien se podría argumentar que el texto aprobado en segundo debate plantea la transición hacia una lista cerrada, en la práctica tal y como está redactado el articulado, dicha lista jamás sería posible por cuanto plantea en su transición no solo por 2015 sino también hasta 2021. Por eso se permite sólo la elección mediante lista preferente por 2015 y se elimina la posibilidad de la lista preferente hasta 2021.

Así mismo, se establece la financiación totalmente estatal atendiendo lo planteado igualmente en la argumentación de la reforma al sistema electoral:

“Las diferentes colectividades políticas necesitan financiar tanto sus actividades e investigaciones como sus campañas electorales en aras de cumplir con sus objetivos naturales.

Actualmente los partidos y las elecciones se financian de tres (3) formas diferentes: con financiación totalmente del Estado, financiación totalmente de los privados o financiación mixta, modelo en el cual las colectividades reciben financiación tanto de privados como del Estado. Este último es el modelo que actualmente impera en Colombia<sup>13</sup> y en gran parte de los países latinoamericanos.

Si bien en la teoría el modelo de financiamiento mixto plantea que la financiación absolutamente estatal provoca el alejamiento de los partidos para con sus electores, y la financiación totalmente privada hace que prime el interés privado sobre el general, lo cierto es que el modelo mixto en Colombia, regulado por la Ley 130 de 1994, no ha logrado prevenir el desequilibrio que la actual metodología genera y en el cual encuentran amplias ventajas los partidos mayoritarios frente a los minoritarios, así como la injerencia de los intereses privados tanto en las organizaciones políticas como en las mismas elecciones”.

Así las cosas, el factor económico juega un papel preponderante en las campañas políticas y en la actividad pública cuando deberían ser las ideas, las propuestas, y la gestión de los gobernantes las que determinen las contiendas electorales. Es por ello que se propone que el financiamiento de las campañas esté a cargo totalmente del Estado.

Por tal motivo, si se reduce el factor económico de las campañas políticas y todas las

organizaciones políticas con personería jurídica se financian totalmente con recursos del Estado, existirá una “igualdad de armas” tanto para los partidos mayoritarios como para los minoritarios a la hora de participar en las diferentes contiendas electorales, haciendo que sean las ideas, las propuestas y la gestión de los gobernantes las que salgan victoriosas o derrotadas en los certámenes electorales y no los candidatos o partidos que logran recibir mayores recursos vendiendo, en muchos casos, su gestión ante los intereses privados.

En virtud de lo anterior y buscando restringir los compromisos que adquieren las colectividades políticas o sus candidatos para con empresas, contratistas o sectores económicos en detrimento del interés común, se propone reformar el artículo 109 de la Carta Política”.

Asimismo, es preciso detenerse para argumentar la necesidad de implementar un subsidio de transporte como incentivo para la participación ciudadana en la vida electoral de la nación a la vez que se desestimula la compra del voto a través de la financiación del transporte por particulares.

En efecto el Centro Democrático ha manifestado que si el Estado establece como deber de obligatorio cumplimiento por parte de los ciudadanos el votar, para mantener equivalencia en los deberes, el Estado debe brindar a los mismos las garantías básicas para que puedan hacerlo sin que exista causa alguna que justifique el impedimento para cumplir con el deber de participar en la construcción del destino de la patria a través de las elecciones.

Así las cosas, los costos en que deben incurrir grupos significativos de ciudadanos a la hora de transportarse del lugar de residencia hacia los puestos de votación muchas veces constituyen óbice para que estos no sufraguen. Lo anterior ha sido utilizado tradicionalmente por parte de las microempresas electorales, las cuales ofrecen transporte a los electores a cambio de votos ,corrompiendo nuestro sistema democrático.

En aras de evitar que la ausencia de recursos para que los ciudadanos se transporten de sus lugares de trabajo o residencia y ejerzan el voto, el Estado proveerá un subsidio, el cual se reclamará en cualquier institución bancaria.

Buscando hacer efectivo lo expuesto anteriormente se propone reformar el artículo 109 constitucional.

Asimismo, se modifica la palabra “cuociente” por “cociente” debido a que la primera no existe en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Finalmente, el Centro Democrático apoya la llamada “lista cremallera” como medida de discriminación positiva que reivindique y fomente la participación política de las mujeres y obligue a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos y fomente los liderazgos femeninos.

<sup>13</sup> LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, Observatorio electoral latinoamericano, tomado de la página web: <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=1&page=3>

### c) Sobre los partidos políticos

El Centro Democrático se encuentra de acuerdo, en su integridad, con el articulado aprobado en segundo debate de Senado por cuanto se amplía la silla vacía para quienes cometan delitos contra la Administración Pública. Aún con lo anterior, adicionamos al artículo un texto en el cual se especifica que la responsabilidad del partido se ocasiona cuando quien fue avalado es condenado por hechos acaecidos tanto en el pasado como durante el periodo que ocupa el cargo.

Lo anterior es conveniente por cuanto de no especificarse podría prestarse la interpretación errónea que esta solo opera por hechos pasados al momento en el cual es avalado y eximiría a los partidos, movimientos políticos con personería jurídica así como grupos significativos de ciudadanos de la responsabilidad que atañe con ocasión de los delitos que ocurriesen con ocasión del ejercicio del cargo. Lo anterior permitiría que no existiera responsabilidad alguna por parte de las colectividades políticas con relación a futuros hechos como el escándalo de la contratación en Bogotá.

En aras de generar un incentivo para que las colectividades ejerzan mayores controles e indagaciones a la hora de avalar ciudadanos a cargo de elección popular y de promover la que solo los ciudadanos honorables e intachables ocupen los diferentes espacios políticos es conveniente establecer la responsabilidad ya referida.

### d) Sobre la concordancia de elecciones, plebicitos y referendos

Como se mencionó en el punto II, cuando se planteó modificar lo propuesto en el texto aprobado en segundo debate en Senado en torno al reemplazo del artículo 262 constitucional, el cual eliminaba lo referente a la prohibición de concurrencia de las diferentes elecciones en una misma fecha.

Lo anterior cobra relevancia por cuanto el espíritu de la constituyente de 1991 deseaba evitar la injerencia del poder central en las otras elecciones de cargos públicos bien fueran departamentales como las asambleas y las gobernaciones o las municipales como alcaldes, concejales y ediles.

El permitir que las elecciones de Congreso o de autoridades municipales o departamentales en la misma fecha que la presidencial equivaldría a retroceder a las épocas en las cuales el Presidente de la República ponía alcaldes y gobernadores a dedo lo anterior por cuanto la elección presidencial es la contienda electoral de mayor relevancia de la Nación y la cual concentra la mayor atención tanto de los medios como de la opinión pública. Una de las ventajas con que cuenta la no concurrencia de elecciones a diferentes magistraturas está relacionada con que cada una tiene su propia importancia, su propia dinámica y sus propias discusiones.

Si, por ejemplo, concurriesen las elecciones de gobernadores, alcaldes, asambleas, concejos y ediles con las presidenciales ¿en cuál de estas elecciones centraría su atención el elector?

¿Acaso la elección presidencial no desenfocaría la atención sobre las propuestas y problemáticas locales, municipales o departamentales?

Lo anterior debilitaría nuestra democracia y permitiría la concentración del poder en la administración central más allá de lo que actualmente concentra.

Así las cosas y atendiendo a la necesidad que cada elección tenga su propia dinámica, presidencial por una parte, del congreso de la república otra y de autoridades departamentales y municipales otra, se garantiza la pluralidad política, la descentralización y el espíritu propio de la Constitución.

Bajo esta misma óptica consideramos necesario que, así como se mantienen separadas los diferentes tipos de elecciones, se separen de estas los referendos y plebicitos en aras a que los ciudadanos tomen una decisión informada y particular sobre el asunto que se les pone en consideración. El poder realizar plebicitos y referendos en las mismas fechas de las demás elecciones permitirán que la voluntad del elector se contamine. Si el elector está interesado en aprobar o improbar un asunto particular este concurrirá voluntariamente a las urnas para depositar su voto respectivo. Por lo anterior se adicionará al artículo 262 un texto que prohíba la realización de referendos y plebicitos en la misma fecha que se realicen otras elecciones.

### e) Otras reglas electorales: voto obligatorio, sobre la curul en Senado para candidato a Presidencia y Vicepresidencia

#### Voto obligatorio:

Una de las grandes discusiones que ha suscitado el actual proyecto de acto legislativo ha sido el relacionado con el voto obligatorio. Así las cosas el Centro Democrático ha manifestado previamente, en la reforma que radicó la bancada sobre la reforma al sistema electoral, su posición al respecto refiriendo que “a menudo solemos leer en casi todas las propuestas de política pública la necesidad expresa de defender los derechos de los ciudadanos, algunos de ellos fundamentales según lo manifiesta la constitución colombiana. Sin embargo, como si se tratara de una antítesis, muchos se alarman cuando se habla de deberes ciudadanos que tienen que realizarse de manera obligatoria.

La Real Academia Española define la palabra obligatorio, como la acción que obliga a su cumplimiento y ejecución. En términos electorales la obligación del voto, así como la de pagar impuestos, se traduce en imponer una sanción a quien de manera injustificada no acuda a cumplir con su deber. En otras palabras, el propósito de este artículo no se ajusta a la estricta definición del término obligatorio, sino más bien, al reconocimiento de un deber importante que tienen todos los ciudadanos y que deberá sancionarse a quien no lo cumpla.

El deber del voto, se entiende en este proyecto como máxima expresión de los deberes ciudadanos, el deber de construir una democracia que nos permita fortalecer las instituciones y elegir de manera adecuada nuestros dirigentes. Deberes humanos en contrapeso a los derechos, es una visión para entender y reconocer que para que sean respetados los derechos deben ser cumplidos los deberes. En el marco de la Unesco se han declarado deberes universales de los ciudadanos en los cuales se enmarca la participación en los asuntos públicos como un deber del ciudadano. En ese sentido se puede concluir entonces que existe una deficiencia de los derechos humanos en relativa proporcionalidad con el incumplimiento de los deberes.

Países como Venezuela, México, Australia, Argentina, Brasil y Uruguay establecieron el voto obligatorio, de tal manera que la mayoritaria participación de los ciudadanos legitima la elección en el marco de la democracia.

El voto obligatorio aumenta de manera sustancial la participación electoral y de esta manera los gobernantes electos tendrán una legitimidad más contundente, dada la implicación de una mayor participación ciudadana.

Para llegar a una democracia adecuada todos los ciudadanos deben participar en las elecciones. No existe un medio más eficiente y directo para lograrlo, que intentar que el máximo posible de ciudadanos se acerquen a las urnas, a fin de expresar sus preferencias políticas e incidir en el destino de la Nación.

En un Estado Social de Derecho como el que impera en Colombia, el ciudadano no solo es sujeto de derechos, también es sujeto de deberes. Así las cosas, se eleva como deber fundamental del ciudadano aquel que este tiene no solo para con su familia y su comunidad sino también para con su patria. Este deber se perfecciona precisamente cuando se ejerce como derecho, cuando se vota. El voto es entonces la máxima expresión de los deberes ciudadanos.

Solo cuando el ciudadano ejerce en libertad, con convicción y responsablemente su derecho al voto, se robustece la democracia y se evidencia la primacía del interés común sobre el interés personal. Analizando juiciosamente la realidad nacional salta a la vista la relación entre el cumplimiento de los deberes ciudadanos con el efectivo ejercicio de los derechos. En la actualidad, cuando los ciudadanos se aquejan de múltiples problemas en cuanto a salud, educación, seguridad y corrupción, entre otros, están efectivamente criticando el difícil acceso o la ausencia del ejercicio efectivo de sus derechos. El no cumplimiento del deber de votar por parte de la ciudadanía deriva en un alto abstencionismo electoral que fortalece el valor del voto comprado, del voto cooptado o del voto ejercido bajo engaño frente al voto libre o de opinión.

Por otra parte, cuando el voto se ejerce masivamente, se fortalece el valor del voto

libre o de opinión frente a los votos comprados o cooptados, puesto que las microempresas electorales, los grupos alzados en armas o el voto que imponen las maquinarias, terminan primando sobre este a la vez que corrompen la democracia.

En Colombia el abstencionismo es bastante alto, en las pasadas elecciones presidenciales, el abstencionismo en la primera vuelta llegó al 60% “hecho que no había ocurrido desde las elecciones de 1994, cuando alcanzó el 66,23%”<sup>14</sup>.

Si bien es cierto que se han hecho intentos para incentivar el voto electoral, como es el caso de los beneficios estipulados en la Ley 403 de 1997, estos no han logrado reducir drásticamente los altos niveles de abstención. El fenómeno del abstencionismo no es único en Colombia, durante muchos años países de Latinoamérica y Oceanía tuvieron altos niveles de abstención.

Ahora bien, en tratándose de fomentar el voto electoral existen dos mecanismos posibles: la implementación de incentivos positivos, sin que el voto sea un deber de obligatorio cumplimiento, los cuales consisten en beneficios específicos y/o la implementación de incentivos negativos, en el cual el no cumplimiento del deber democrático de votar acarrea multas o pérdida de ciertos beneficios o ejercicio de ciertos derechos.

Para cumplir con la definición propia de la democracia, esto es, un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, es necesario incluir a todos los ciudadanos en el proceso electoral. Por lo tanto, no existe un medio más eficiente y directo para lograrlo que intentar que el máximo posible de ciudadanos se acerquen a las urnas, a fin de expresar sus preferencias políticas.

Al respecto cabe señalar que el nivel de abstención desciende notablemente en aquellos países que establecen el llamado voto obligatorio. En Australia, la abstención no supera el cinco por ciento. En Austria y Bélgica no sobrepasa el 9% y en Italia no es mayor al 15%.

Por el contrario, en aquellos países en los cuales no existen mecanismos de rango legal o constitucional que impongan el voto como deber de obligatorio cumplimiento, como en el caso mexicano, son pocos los procesos electorales en los que participa mayoritariamente la población.

En cuanto a las sanciones aplicadas a quienes sin justa causa no cumplen con su deber para con la democracia las sanciones que han de implementarse podrían ser de tres tipos, a saber:

a) Sanciones pecuniarias: las cuales consisten en multas.

b) Pérdida de beneficios o derechos: los cuales en algunos países consisten en la imposibilidad de

<sup>14</sup> LA ABSTENCIÓN, LA GRAN TRIUNFADORA DE LAS PRESIDENCIALES, Revista *Semana*, artículo del 25 de mayo de 2014 tomado de la página web: <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/la-abstencion-la-gran-triunfadora/389341-3>.

elevant cualquier tipo de reclamación al Estado por un (1) año.

c) Inhabilidades para ejercer cargos públicos. Los cuales elevan a la categoría de inhabilidad para ejercer cargos públicos el incumplimiento del deber de votar.

El determinar qué clase de sanción se impondrá a quienes no cumplan con lo antes mencionado, así como la autoridad competente para proferir dicha sanción, será materia de desarrollo por parte de una ley posterior.

En mérito de lo expuesto previamente, se propone la modificación del artículo 258 de la Constitución Nacional en aras de que se establezca el voto como deber de obligatorio cumplimiento de la ciudadanía”.

### **Sobre la curul en Senado para candidato a Presidencia y Vicepresidencia**

Sea esta la oportunidad para anunciar a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, al Congreso de la República y a la Nación, que el Centro Democrático presentará ley estatutaria la cual reglamentará los derechos y garantías con que deberá contar la oposición en Colombia. Así las cosas, el Centro Democrático no encuentra reparo al texto aprobado en segundo debate en el Senado el cual propone curules en el Senado, las asambleas y los concejos municipales y distritales para aquellos candidatos a los cargos de Presidente, Vicepresidente, Gobernador, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal que sigan en votos a quienes ganaron las elecciones. Lo anterior desarrollaría la pluralidad política así como la efectiva representación de los ciudadanos que escogieron a quien siga en votos a quien fue elegido. Así mismo, consideramos oportuno adicionar como garantía de la oposición el uso indebido de la publicidad estatal.

Nada evidencia más la desigualdad entre los partidos, movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, así como la ausencia de garantías propias de una democracia decente que el hecho de que exista en tiempo de elecciones publicidad electoral por parte del candidato o de los partidos oficialistas como del gobierno, bien sea este nacional, departamental, municipal o local.

Durante los últimos años el Gobierno ha venido destinando partidas presupuestales a la publicidad gubernamental de forma tal que “entre junio de 2013 y enero de 2014, el Gobierno Santos gastó 640 millones de dólares en publicidad y eventos. Así mismo, en el mes de junio, durante la segunda vuelta presidencial, el Gobierno invirtió en publicidad estatal más del doble que el mismo mes del año anterior”<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> CENTRO DEMOCRÁTICO NO ASISTIRÁ A LA POSESIÓN DE SANTOS, *El Espectador*, tomado de la página web: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/centro-democratico-no-asisitira-posesion-de-santos-articulo-509215>.

Lo anterior pone en una clara desventaja a los demás candidatos que ya no compiten en “franca lid” contra el candidato o el partido del gobierno sino que por el contrario lo sume en una desventaja difícil de afrontar al disponer indebidamente de recursos públicos para, de manera indirecta, fomentar una campaña específica.

En aras de restablecer el equilibrio y garantizar la igualdad que debe primar entre los contendores electorales, así como evitar el indebido uso de los recursos públicos para interferir en los certámenes electorales, se debe abolir la publicidad gubernamental, tanto a nivel nacional, departamental o local desde el inicio de las diferentes campañas que dan vida a la democracia colombiana.

## **3. JUSTICIA**

### **3.1 Altas Cortes**

En la historia de Colombia, el sistema de selección y elección de magistrados ha variado considerablemente. Desde la Constitución de 1886 hasta la Reforma de 1910, los magistrados de las Altas Cortes eran electos por el Presidente de la República con aprobación del Senado. A partir de 1910 fueron de elección exclusiva del ejecutivo hasta la Reforma 1947 cuando los magistrados fueron electos una mitad por el Senado y la otra mitad por la Cámara de ternas enviadas por el Presidente<sup>16</sup>.

La Reforma de 1957 implantó el mecanismo de la cooptación pura, mecanismo que consiste en “llenar las vacantes que se producen en el seno de una corporación mediante el voto de los integrantes de ella”<sup>17</sup>.

A partir de la Constitución de 1991 se implantó un nuevo sistema de selección y elección de magistrados encargando al Consejo Superior de la Judicatura la conformación de las listas de elegibles que se presenta a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, un sistema de semi-cooptación o cooptación imperfecta. En este nuevo sistema es el Consejo Superior quien conforma el grupo de elegibles y somete a consideración de la corporación respectiva, para suplir sus vacantes.

Bajo este nuevo sistema, el naciente Consejo Superior de la Judicatura, que tiene su origen en ternas provenientes del Presidente de la República y de las Altas Cortes,<sup>18</sup> es la corporación encargada de conformar el grupo de elegibles, tanto para el Consejo de Estado como para la Corte Suprema de Justicia. De ahí que por su forma de elección y las facultades nominadoras el Consejo Superior de la Judicatura sea un ente dotado de una profunda influencia política, al cual se le encargó la postulación de los miembros de dos de las tres Altas Cortes del país, determinando en abstracto

<sup>16</sup> Constitución Política, Reformas 1910 y 1947.

<sup>17</sup> Definición de la RAE.

<sup>18</sup> De las cuales elige el Congreso.

quiénes van a integrar estas corporaciones<sup>19</sup>. En ese sentido, al emanar el origen de la judicatura de los altos tribunales estos y sus decisiones se han politizado, lo que sumado al efecto del sistema de la cooptación han maximizando el impacto negativo de la politización de la justicia.

Por otra parte, en el caso de la Corte Constitucional es distinto por tener esta un sistema de elección propio (diferente al de cooptación), “los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República ... de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado”<sup>20</sup>. Este sistema, más parecido al de elección del Consejo Superior de la Judicatura, comparte varios de sus inconvenientes, una Corte politizada por una altísima influencia del Congreso de la República como elector y por las Altas Cortes como nominadoras.

La Corte Constitucional, encargada de realizar el control de constitucionalidad de las normas y tribunal de revisión de la acción de tutela, tiene a través de estas facultades altísima capacidad política. Al confiársele la guarda de la Constitución, es quien la interpreta con carácter de autoridad. De igual manera, mediante la acción de tutela la Corte ha tenido la capacidad de tener un mayor alcance político y social, al acercar la justicia a las personas, lo que se ha prestado para un manejo mediático de sus decisiones. Por otra parte, el manejo de la acción de tutela y la modulación de las sentencias de constitucionalidad, son dos herramientas que han otorgado grandes poderes a la Corte, la cual, presa de los intereses propios de su conformación, no siempre brinda garantías de independencia política. Así es categórico señalar que bajo otro sistema de nombramiento y nominación, se lograría disminuir en alguna medida la utilización inadecuada de estas herramientas, y se salvaguardaría el interés general, propio de las sentencias de constitucionalidad, así como el riesgo de precedentes politizados en las sentencias de tutela.

En ese sentido, la independencia de la rama se ve seriamente comprometida cuando la intromisión de la política debilita la majestad de la justicia que debe caracterizar a los jueces y sus decisiones, donde el imperio de la ley no puede estar atado a intereses de ninguna naturaleza. En reiterados pronunciamientos la doctrina ha manifestado argumentos como: “Con el principio de separación de los poderes se generó la necesidad de que los órganos investidos de la función jurisdiccional sean distintos de los titulares de la decisión política (el Poder Legislativo y el Ejecutivo): la presencia de jueces que tienden a ser independientes del

poder político se considera, en efecto, un principio característico del Estado liberal”<sup>21</sup>.

### 3.1.2 Requisitos para ser Magistrado de las Altas Cortes

Actualmente la Constitución Política de Colombia contempla en el artículo 232 que para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere: Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, ser abogado, no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos y haber desempeñado, durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

El texto aprobado en el Senado de la República, incorpora un requisito en el cual incrementa los años en los que el aspirante debió haberse desempeñado en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido con buen crédito, por el mismo tiempo la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos. Si bien la palabra “o” restringe acumular el tiempo total de experiencia en los distintos cargos exigidos, se propone adicionar “y/o” con el fin de que el aspirante cumpla con el tiempo requerido sin limitarlo a que durante los años exigidos haya estado en un solo cargo.

Con relación al incremento de los años de experiencia que se le exige al aspirante, el Centro Democrático considera conveniente aumentarlos, pero sin restarle oportunidad a las generaciones jóvenes que brindan dinamismo, diligencia y laboriosidad a las actividades propias de las Cortes. Por lo anterior se propone duplicar el tiempo que actualmente tiene la Constitución Política quedando el inciso 4° del artículo 232 así: “Haber desempeñado, durante (20) veinte años, cargos en la Rama Judicial y/o en el Ministerio Público, y/o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado y/o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente”.

Asimismo se propone incorporar una restricción a los Magistrados que hayan terminado de desempeñar su cargo en las Altas Cortes, consistente en no poder litigar ante la misma Corte donde laboró, por el término de 4 años.

### 3.1.3 Elección de Magistrados de las Altas Cortes

Elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado

<sup>19</sup> La elección de los magistrados de las Altas Cortes se reduce a un número limitado de personas ya seleccionadas.

<sup>20</sup> Constitución Política, artículo 239.

<sup>21</sup> de Vergottini, Giuseppe Derecho Constitucional Comparado, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004. Parte Segunda Sección IV, distribución funcional del poder. 9 la separación de poderes. Página 296.

El Centro Democrático considera que el artículo aprobado con relación a la elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia es adecuada en su integridad debido a que utiliza un mecanismo de elección que brinda mayor transparencia y armoniza la redacción del artículo atendiendo a la supresión del Consejo Superior de la Judicatura y la Creación del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial.

Sin embargo, es preciso aclarar que bajo la redacción aprobada en segundo debate si bien se dispone la conformación de listas de elegibles conformadas mediante convocatoria pública no se establecen los mecanismos para la mentada conformación. Es así que se considera pertinente establecer que la conformación de las listas no solo tendrá en cuenta el criterio de equilibrio establecido en el segundo párrafo sino también criterios objetivos de idoneidad, experiencia y mérito. Lo anterior buscando que la reforma no sea apenas cosmética sino que propenda, como lo hace su espíritu, por mayor transparencia y la búsqueda del mérito.

Atendiendo a lo expresado por la señora Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura en la Audiencia Pública del 5 de noviembre de los corrientes, es preciso mencionar que el periodo de elección plasmado en el texto aprobado es demasiado corto si se tiene en cuenta las dificultades reales y la necesidad de no generar una presión o un afán indebido a la hora de elegir quienes serán las máximas autoridades en materia de la justicia ordinaria y de lo contencioso administrativo. Por lo anterior se propone ampliar el periodo a cuatro (4) meses para la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado así como el término que tiene la Sala de Gobierno Judicial para la elección cuando esta no sea realizada por las anteriores.

### **3.2 Crisis en la gerencia y la administración de la Rama Judicial**

El Consejo Superior de la Judicatura “inició labores el 15 de marzo de 1992, sustentado en lo dispuesto por los artículos 254 a 257 de la Carta Política y en el Título IV de la Ley 270 de 1996. El objetivo de este organismo es el de administrar la Rama Judicial a fin de garantizarle su independencia, autonomía patrimonial, presupuestal, financiera y administrativa y disciplinar a los funcionarios judiciales y abogados. Estas dos funciones principales las realiza mediante dos salas: la administrativa y la judicial”.

Después de 22 años de funcionamiento de esta corporación, la justicia colombiana no es eficiente y esto en parte se debe a que la entidad encargada de su adecuado funcionamiento gerencial tampoco lo es. Fruto de un mal diseño constitucional y legislativo, se concibió al Consejo Superior de la Judicatura, para ser ineficiente, politizado y excesivamente burocrático. La forma en la cual tanto el constituyente como el legislador estructuraron esta corporación hace que la tarea de administrar la Rama Judicial resulte prácticamente

titánica, en sumo compleja y como efecto de esto, la ineficiencia generalizada sea la regla general en el sistema judicial. En informe rendido de la gestión realizada por el Consejo Superior de la Judicatura, la Contraloría General de la República “con base en las conclusiones y hallazgos que se relacionan, (...) como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados [del Consejo Superior de la Judicatura], es Desfavorable, con la consecuente calificación de 27,17%”.

#### **a) Carencia de conocimiento técnico de los administradores de la rama**

El artículo 255 de la Constitución Política establece que entre otros requerimientos, que para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere tener título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años con buen crédito. “Semejante rigor en el perfil del profesional exigido, descarta cualquier oportunidad para que una actividad de administración, sea dirigida por un profesional en esto. Es, si se quiere, el más curioso e inexplicable de los requisitos; para desarrollar funciones de administración, se exige en los cargos directivos un profesional no administrador. Que además de no ser administrador, debe no haber ejercido la administración en por lo menos diez años. Es casi como si se prohibiera tener algún vínculo con las disciplinas de la administración, para acceder a un cargo de funciones absolutamente administrativas”. El Consejo Superior de la Judicatura llamado a ser el administrador de los recursos de la Rama Judicial, actualmente no requiere dentro de sus miembros del más alto nivel, la experticia técnica adecuada para la administración y adecuada gestión de sus recursos. La implementación de modelos de gestión y optimización de recursos y proyectos de desarrollo y calidad, son mecanismos administrativos necesarios que deben ser implementados para mejorar la justicia que se le brinda a los ciudadanos.

#### **b) Excesiva burocracia y poca capacidad gerencial**

El Consejo Superior de la Judicatura posee una estructura organizacional que le impide ser lo suficientemente flexible para desarrollar una gestión administrativa de calidad, razón por la cual se evidencian las problemáticas comunes de congestión y falta de estructura en la Rama Judicial. Debiendo tener un sistema organizacional más parecido al del Banco de la República o una empresa, donde existe un gerente y una junta directiva. El Consejo Superior de la Judicatura, por el contrario, posee un modelo organizacional similar al de las demás Altas Cortes, pese a que su esencia es funcionalmente diferente a estas. El Consejo Superior de la Judicatura está organizado como un organismo colegiado de seis magistrados que componen la sala administrativa y siete magistrados que componen la sala disciplinaria; los cuales conjuntamente por disposición del legislador componen el Consejo Pleno (artículo 76. Ley 270 de 1996).

Si bien el problema de la falta de formación en administración o ciencias de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, genera *per se* complicaciones a nivel administrativo; el más grande de los problemas que aquejan la correcta y oportuna gerencia de la rama, surge porque la labor que desempeña la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la ejercen 6 personas, lo cual desde el punto de vista gerencial no es funcionalmente eficiente, ya que se hace mucho más complejo el proceso de toma de decisiones, situación que se empeora cuando el legislador por medio de la Ley 270 de 1996, en el artículo 79 le confiere funciones de naturaleza administrativas al Consejo Pleno, *exempli gratia*: dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia, adoptar, previo concepto de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial. Si se considera poco eficiente que 6 profesionales del derecho ejerzan funciones administrativas sobre las cuales no tienen conocimiento técnico adecuado, este problema se ve intensificado cuando son 13 juristas quienes tienen que decidir sobre la administración de la rama.

Se debe tener en cuenta una consideración adicional y no menor, que radica en el sistema de nombramiento de los magistrados que componen el Consejo Superior de la Judicatura. De los 13 magistrados, 6 son nominados por las Altas Cortes (Sala Administrativa) y 7 por el Gobierno Nacional (Sala Disciplinaria); siendo todos elegidos por el Congreso de la República y por ende la administración de la Rama Judicial queda indeciblemente ligada a la politización. A modo de ilustración de esta situación, se presenta la elección como magistrado del Consejo Superior de la Judicatura de un ex Secretario General de la Cámara de Representantes durante 4 años.

Es decir, algunas de las funciones administrativas importantes para la Rama Judicial son desempeñadas por un cuerpo colegiado excesivamente voluminoso y ciertamente politizado.

La situación de excesiva burocracia que genera dilaciones en la administración de la Rama Judicial se ve replicada también en los Consejos Seccionales de la Judicatura, los cuales le colaboran al Consejo Superior de la Judicatura en las cabeceras de distrito judicial (artículo 82 de la Ley 270 de 1996). Al replicar un modelo organizacional funcionalmente ineficiente no se contribuye en el mejoramiento del ya repesado sistema judicial, ni tampoco ayuda a la toma de decisiones necesarias en momentos críticos, en los cuales es perentoria la celeridad. A esta estructura deben agregársele el poco funcional esquema que comprende la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial (artículo 96 de la Ley 270 de 1996), la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial (artículo 98 de la Ley 270 de 1996), Comisión Seccional Interinstitucional (artículo 98 de la Ley 270 de 1996).

También consideramos necesario que el actual Consejo Superior de la Judicatura sea reestructurado y que las funciones netamente administrativas estén a cargo de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial con las siguientes características:

- Entidad administrativa autónoma
- Persona jurídica de Derecho público con autonomía administrativa, presupuestal y técnica
- Sujeta a un régimen legal propio.

Para ello, el funcionamiento de la parte administrativa de la rama debe estar a cargo de dos subdivisiones: La Sala de Gobierno Judicial, que será la máxima autoridad administrativa de la rama judicial y orientará a la Gerencia Directiva de la Rama Judicial. Esta última será un órgano eminentemente administrativo y no tendrá competencia para conocer acción judicial alguna.

En cuanto a su composición, se propone que la Sala de Gobierno cuente con la participación permanente, con voz y con voto para tomar decisiones de carácter administrativo de: Los Presidentes de las Altas Cortes, el Fiscal General de la Nación, un delegado de los Tribunales y un delegado de los jueces.

A su vez la Gerencia Ejecutiva estará conformada por un gerente elegido por la Sala de Gobierno, previo concurso de méritos.

Para efectos de comprender la estructura de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, en el anexo se presenta una gráfica que ilustra su estructura.

En cuanto a la estructura de la Sala Disciplinaria de la Dirección Ejecutiva, es necesario reiterar que las calidades de los 7 miembros deben ser las mismas que las de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura y vincular su elección a concurso de mérito por oposición con el fin de nominar y elegir a las personas con las mejores calidades para ejercer el cargo.

### **3.3 Ampliación del tiempo para el control de garantías en casos excepcionales y circunstancias especiales**

El artículo 250 de la Constitución Política de Colombia en concordancia con el artículo 66 del Código de Procedimiento Penal, establecen que la Fiscalía General de la Nación es el ente titular de la acción penal en Colombia, del mismo modo los artículos 114 y 200 del Código de Procedimiento Penal asignan la competencia a la Fiscalía para dirigir, coordinar e inspeccionar todas aquellas actuaciones relacionadas con la investigación de hechos que han llegado a su conocimiento por medio de una denuncia, querrela o petición especial y los cuales revisten una naturaleza delictiva. El Centro Democrático es consciente de la necesidad de ampliar el tiempo de 36 a 72 horas para realizar la función de control de garantías únicamente en circunstancias especiales y casos excepcionales.

Con el fin de garantizar esto, se propone que la Fiscalía General de la Nación presente un proyecto de ley en un término no mayor a 6 meses para determinar en qué casos se aplicará esta excepción.

#### 4. TRIBUNAL DE AFORADOS

##### 4.1 Crisis en el sistema de juzgamiento para aforados en cabeza del Congreso de la República

Múltiples cifras y estudios han demostrado la inoperancia actual del sistema de acusación y juzgamiento para los aforados constitucionales sometidos a la jurisdicción del Congreso de la República<sup>22</sup>. La Rama Legislativa ha probado ser incapaz para desempeñar eficazmente su labor judicial con respecto al Presidente de la República, a los magistrados de las altas cortes y al Fiscal General de la Nación<sup>23</sup>. Lo anterior, lejos de ser una falla sistémica resulta ser una falla operativa o de método, pues dentro del esquema constitucional republicano es coherente que la Rama Legislativa vigile y juzgue el comportamiento de las más altas magistraturas de la Rama Judicial y Ejecutiva<sup>24</sup>. La falla resulta operacional, ya que los parlamentarios carecen de las herramientas técnicas y de formación profesional para dedicarse en forma parcial a los asuntos de acusación y juzgamiento que deberían ocupar tiempo completo y mayores recursos técnicos y financieros. Lo anterior ha sido causa de desbalances en el sistema, pues mientras la Rama Judicial, por su misma naturaleza, sí ha podido encargarse satisfactoriamente de la acusación y juzgamiento de parlamentarios y demás aforados amparados bajo su jurisdicción<sup>25</sup> (como gobernadores, diplomáticos, generales y almirantes de la República) la Rama Legislativa no, ocasionando graves dilaciones y congestión en los procesos penales y políticos contra los aforados amparados bajo la jurisdicción del Congreso.

<sup>22</sup> De acuerdo con datos oficiales suministrados por la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes (CIAC) desde 1992 hasta 2013 han sido 3.496 procesos sobre los cuales ha avocado conocimiento. El 42% son denuncias contra magistrados de las altas Cortes, el 30% contra presidentes de la república y el 28% corresponden a denuncias contra Fiscales Generales de la Nación. Para el año 2013 todavía quedaban 1.530 (el 44%) de los procesos pendientes, "lo que es indicativo de la falta de capacidad de esta dependencia para tramitar oportunamente las denuncias que conoce".

<sup>23</sup> Balance del trabajo realizado por la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes de Colombia. Recuperado el 31 de julio de 2014, de <http://www.cej.org.co/index.php/justiciometros3/3759-balance-del-trabajo-realizado-por-la-comision-de-investigacion-y-acusacion-de-la-camara-de-representantes-en-colombia>

<sup>24</sup> Sentencia C-222 de mayo 16 de 1996. Sacado de: La Constitución 20 años Después: Visiones desde la Teoría y la práctica constitucional. Páginas 813-814. Editores académicos: Hernando Yepes Arcila y Vanessa Suelt Cock. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas: Grupo Editorial Ibáñez: Centro de Estudios Constitucionales: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

<sup>25</sup> Base de datos parapolítica en el Congreso. La Silla Vacía. Recuperado el 31 de julio de 2014, de [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/2013/Parapoliticaactualizadofebrero2013.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2013/Parapoliticaactualizadofebrero2013.pdf)

##### 4.2 El juicio político al Presidente de la República

El Presidente de la República dignifica uno de los cargos más importantes del sistema democrático colombiano, pues en virtud del artículo 189 de la Carta Política ostenta la calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Las atribuciones otorgadas por mandato constitucional al Presidente lo individualizan como el representante supremo de la nación colombiana y por ende debe responder frente al órgano representativo por excelencia. Es imprescindible resaltar la importancia de acuerdo a la cual el primer mandatario sea investigado y juzgado mediante un mecanismo especial y distinto al de los aforados constitucionales, ya que al tener un fuero excepcional debe ser tratado conforme a su condición.

El marco investigativo y acusatorio estructurado para el presidente, además de ser una garantía para el individuo que posea dicha calidad, también lo es para la ciudadanía, pues a través de un proceso sistemático se impulsa el juzgamiento de las actuaciones del presidente. La investigación se surte ante la Comisión de Acusaciones cuyo resultado puede materializarse de dos formas distintas: la primera consiste en la falta de mérito que trae como consecuencia la preclusión de la investigación y posteriormente la orden de archivar el expediente, y la segunda radica en la existencia de mérito, en cuyo caso se presenta la acusación ante la Sala Plena de la Cámara, si hay mayoría se formula la actuación al Senado de la República el cual tiene como función constitucional conocer de dicha acusación.

El dispositivo de juzgamiento consagrado en los artículos 174 y 175 de la Constitución debe conservarse en cabeza del Presidente ya que garantiza los fueros y garantías constitucionales inherentes al cargo.

##### 4.3 Ausencia de segunda instancia para aforados constitucionales

El sistema constitucional vigente no contempla la existencia de un tribunal para juzgar las causas de los aforados constitucionales en segunda instancia. La primera instancia, que sí se encuentra constitucionalmente reglamentada, opera de manera recíproca en tanto que los aforados amparados por la Corte Suprema son principalmente los congresistas y los aforados amparados por el Congreso son principalmente los magistrados de las altas cortes<sup>26</sup>. Dicho esquema, teóricamente funcional para equilibrar los controles de mutua vigilancia entre la Corte Suprema y el Congreso de la República, al no contemplar la segunda instancia vulnera derechos fundamentales de los respectivos aforados<sup>27</sup> y da lugar a una

<sup>26</sup> Artículos 174, 175, 178 de la Constitución Política.

<sup>27</sup> Aforamiento y doble instancia penal de los pactos internacionales de derechos humanos a la interpretación de nuestros tribunales, Lidia Molina Gómez. Alicante, septiembre de 2013.

estricta reciprocidad en el juzgamiento mutuo que se ha prestado para propiciar un conflicto general de interés entre las dos ramas<sup>28</sup>.

Sobre la vulneración a los derechos fundamentales de los aforados al no tener acceso a una doble instancia, existe sobrada doctrina –nacional e internacional– en el sentido de considerar la doble instancia como un derecho plena y válidamente exigible. En efecto:

*“Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”. Se emplea, así, una fórmula que, lejos de imponer un determinado modelo, se limita a señalar tres aspectos: i) Que deben ser susceptibles de recurso tanto la declaración de culpabilidad como la pena; ii) Que este derecho se reconoce a la persona declarada culpable, no a las demás partes intervinientes en el proceso, y iii) Que la revisión debe ser efectuada por un tribunal superior al que dictó la sentencia condenatoria”<sup>29</sup>.*

En similares términos, el artículo 2° del Protocolo número 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) 14, señala que:

*“Toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal tendrá derecho a hacer que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por un órgano jurisdiccional superior. El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los que podrá ejercerse, se regularán por la ley. En ese mismo sentido también se afirma que: “...–tras el análisis de las implicaciones que plantean los aforamientos ante el Tribunal Supremo en materia procesal– que esto resulta de imposible cumplimiento debido a que frente a las resoluciones de este órgano no está prevista la existencia de ningún recurso en nuestro ordenamiento por tratarse del más alto órgano jurisdiccional. Siendo así, esta imposibilidad orgánica –que impide que haya podido preverse algún mecanismo de revisión frente a estas sentencias– nos lleva a concluir, necesariamente, que existe vulneración del derecho a la doble instancia en el ámbito penal en los términos del Pacto. Y consideramos, además, que la fórmula (conforme a lo prescrito por la ley) que cierra el artículo 14.5 PIDCP en nada obsta a la apreciación de esta vulneración por cuanto solo puede hacer referencia, en nuestra opinión, a la facultad de los Estados Parte de regular la modalidad de acceso o ejercicio de este derecho, pero en ningún caso se*

*puede admitir que esta referencia a la legislación interna deje en manos del Estado la posibilidad de excluir por esta vía el mencionado derecho”<sup>30</sup>.*

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional se pronunció en días pasados exhortando al Congreso a legislar en la materia en el plazo máximo de un año, a partir del cual de no haberse expedido una norma, quedaría en cabeza de la Corte Suprema la posibilidad de modificar su reglamento, para crear una segunda instancia de juzgamiento para los aforados de su competencia al interior de esa misma Corporación. La nueva fórmula planteada por la Corte Constitucional no resulta una garantía para los aforados, es una doble instancia puramente formal, no es claro cómo puede haber independencia respecto de la primera instancia de esa misma sala, siendo en la práctica más un recurso de reposición que uno de apelación.

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta el texto aprobado en el Senado de la República a continuación se hacen algunas precisiones referentes a los artículos que versan sobre el Tribunal de Aforados:

– Artículo 174 aprobado en Senado: Originalmente planteado como viene de Senado mantiene la estructura de la comisión de acusaciones, sosteniendo un antejuicio político para aforados distintos al Presidente y al Vicepresidente, sin sustento legal claro mantiene un sistema perverso que ha probado a lo largo de la historia de la república ser un mecanismo de impunidad. Ahora bien, lo anterior implica que este proceso en sede del Congreso lleva a que no sea el mismo el competente para adelantar la investigación y sanción, sino que esa actividad se realice por las autoridades competentes siendo este solamente un antejuicio que lleva al levantamiento del fuero.

La modificación busca retomar el texto aprobado por la Comisión Primera de Senado con una ligera variación respecto de quien elige de las ternas presentadas, en este caso se propone que la conformación de la comisión se mantenga en cabeza del Congreso.

– Artículo 178 aprobado en Senado: En el mismo sentido que la proposición presentada para la modificación del artículo 174 antes mencionado, el artículo propuesto busca retomar el texto aprobado en la Comisión Primera de Senado, buscando diferenciar el trámite respecto del juicio político para los aforados distintos al Presidente de la República.

– Artículo 241 se incluye la función de control de garantías para los aforados del artículo 235 de la Constitución Política.

– Artículo 235: La modificación planteada para el artículo en mención, resulta de una proposición con el fin de resolver la ausencia de una doble instancia para aforados en cabeza de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>28</sup> Balance del trabajo realizado por la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes de Colombia. Recuperado el 31 de julio de 2014, de <http://www.cej.org.co/index.php/justiciometros3/3759-balance-del-trabajo-realizado-por-la-comision-de-investigacion-y-acusacion-de-la-camara-de-representantes-en-colombia>.

<sup>29</sup> Aforamiento y doble instancia penal de los pactos internacionales de derechos humanos a la interpretación de nuestros tribunales, Lidia Molina Gómez. Alicante, septiembre de 2013.

<sup>30</sup> *Ibíd.*

– Artículos 237 y 184 se modifican para cambiar los procesos de pérdida de investidura que son decretados en el Consejo de Estado, con el fin de implementar la doble instancia, dejando la primera en el Tribunal Administrativo de Bogotá, y la segunda en el Consejo de Estado.

– Consideraciones frente al artículo nuevo: La inclusión de este artículo retoma el esquema de juzgamiento planteado en el texto aprobado en la Comisión Primera de Senado, busca la creación de un Tribunal de Aforados, competente para la investigación y juzgamiento de los mismos por las causas penales, disciplinarias o fiscales con la excepción del Presidente quien seguirá bajo el régimen del antejuicio político.

## 5. FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y RÉGIMEN DE CONGRESISTAS

Así como se ha hecho referencia a la estructura del Estado y al funcionamiento de la Administración Pública a través de los diferentes órganos que la integran. No es menos importante que una reforma integral al “Equilibrio de Poderes” toque lo concerniente al talento humano, “visto no como partículas desarticuladas o componentes atomizados, sino como las formas de organización, las funciones, el ingreso, las clases de sistemas de carreras, el régimen jurídico de cada uno, el proceso de ingreso, la inducción, las situaciones administrativas en que se encuentran, el régimen jurídico de los empleados públicos, de los trabajadores oficiales, los derechos y garantías de estos, el régimen salarial, el régimen de prestaciones sociales, el régimen disciplinario y sancionatorio entre otros”.

En este sentido, por la importancia que revisten las modificaciones que se pretenden introducir, es relevante recoger los conceptos, disposiciones legales, y sentencias que explican el subsistema jurídico del talento humano dentro de la Administración Pública, así como lo referente al régimen de congresistas, para posteriormente pronunciarnos respecto de aquellos artículos que merecen ser aprobados y aquellos que solicitamos sean eliminados, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución y la ley.

### 1. Función administrativa y función pública:

#### 1.1 Función Administrativa:

La función administrativa es una modalidad de la función pública, en la cual principalmente el ejecutivo, mas no exclusivamente, busca expedir normas que permiten la aplicación de las leyes en sentido material mas no formal inclusive actos administrativos de carácter general a través de las resoluciones. De otro lado, tenemos la función pública entendida como el conjunto de normas, principios, instituciones, procedimientos, y trámites que regulan la relación entre el servidor público y la administración. Es decir, se refiere a la relación o el vínculo entre el Servidor Público y la Administración. Constitucionalmente la encontramos regulada en el Capítulo II del Título V de la Carta Política.

El vínculo que une al Funcionario Público con la Administración puede ser de dos clases:

Vínculo Legal y Reglamentario: empleados o funcionarios.

Vínculo Contractual y Laboral: trabajadores oficiales.

Ahora bien, el concepto de Función Pública, comparte con el de Función Administrativa los mismos principios de raigambre constitucional que regulan la relación entre los Servidores y la Administración. Esos principios están consagrados en el artículo 209 de la Carta Política, que regulan la Función Administrativa; y hace referencia a los principios de ECONOMÍA, CELERIDAD, TRANSPARENCIA, MORALIDAD, PUBLICIDAD, EFICACIA, IMPARCIALIDAD.

Esto significa en relación con la Función Pública que los Funcionarios o los Servidores, en su relación con el Estado, con la Administración (en relación con el vínculo que lo une con la Administración), deben siempre someterse a estos principios constitucionales.

Así se señala en la ley que orienta la Función Pública en Colombia, la Ley 909 de 2004 en su artículo 2°.

### ¿QUIÉNES SON SERVIDORES PÚBLICOS?

De acuerdo con lo prescrito en el artículo 123 de la Constitución Política, el concepto de servidor público, es un fenómeno genérico que engloba varias especies.

Miembros de las Corporaciones Públicas: Senadores y Representantes a la Cámara, los Diputados, Concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales.

Empleados: Prestan sus servicios al Estado, se les ha denominado empleados públicos y trabajadores oficiales.

Empleados Públicos: Persona natural que ejerce las funciones correspondientes a un empleo público, su vínculo se realiza a través de un acto administrativo unilateral de nombramiento.

Trabajador Oficial: Tienen este carácter quienes prestan sus servicios en actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas y su vinculación laboral se realiza mediante un contrato de trabajo.

Igualmente lo son quienes laboran en las empresas industriales y comerciales del Estado.

Además se consideran servidores públicos para efectos penales:

- Los miembros de la Fuerza Pública.
- Los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria.
- Los funcionarios empleados y contratistas del Banco de la República.
- Los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción.
- Las personas que administran los recursos del artículo 338 de la Constitución Política, como

las contribuciones fiscales o parafiscales, tarifas, impuestos, tasas, valores, etc.

• De la misma forma se aplicará para efectos la Contratación Estatal Ley 80 de 1993.

- Interventores.
- Consultores.
- Asesores.
- Contratistas.

**EMPLEADOS PÚBLICOS:** Según lo determina el artículo 5° del Decreto número 3135 de 1968, el artículo 2° del Decreto número 1848 de 1969, el artículo 3° del Decreto número 1950 de 1973, el artículo 1° de la Ley 909 de 2004, son empleados o funcionarios públicos las siguientes personas:

1. Las que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, por regla general, salvo las que presten servicios en la construcción y mantenimiento de obras públicas.

2. Las que prestan sus servicios en los establecimientos públicos, salvo las que lo presten en la construcción y mantenimiento de obras públicas y aquellas otras que desempeñen actividades que los estatutos determinen como susceptibles de ser desempeñadas por trabajadores oficiales; estas últimas actividades solo pueden corresponder a empleos de carácter puramente auxiliar y operativo, según lo ordena el artículo 76 del Decreto número 1042 de 1978.

3. Las que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado en actividades de dirección o confianza determinadas en los estatutos.

4. Las que prestan sus servicios en las Sociedades de Economía Mixta con capital público igual o superior al noventa por ciento, en actividades de dirección o confianza determinadas en los estatutos, según se desprende del artículo 3° del Decreto número 3130 de 1986 y de la interpretación jurisprudencial.

5. De acuerdo con los Decretos números 1975 y 2163 de 1970, los registradores, los notarios y sus empleados subalternos son igualmente empleados públicos.

Estos empleados se caracterizan por estar vinculados a la administración mediante una relación legal y reglamentaria; esta vinculación se manifiesta en la práctica por el acto de nombramiento y posesión del empleado, y quiere decir que el régimen al cual quedan sometidos está previamente determinado en la ley, de manera que no hay posibilidad legal de discutir y acordar con la administración las condiciones de prestación del servicio, ni al momento del nombramiento ni posterior a la posesión, ya que ellos solo pueden presentar peticiones respetuosas a la administración.

**TRABAJADORES OFICIALES:** De acuerdo con lo establecido por el artículo 5° del Decreto número 3135 de 1968, artículo 3° del Decreto

número 1848 de 1969 y el artículo 3° del Decreto número 1950 de 1973 son trabajadores oficiales las siguientes personas:

1. Las que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias en labores o actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas.

2. Las que prestan sus servicios en establecimientos públicos en actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas y en aquellas otras actividades que los estatutos determinen como susceptibles de ser desempeñadas por trabajadores oficiales.

3. Las que prestan sus servicios en Empresas Industriales y Comerciales del Estado, salvo las que desarrollan actividades de dirección o confianza determinadas en los estatutos.

4. Las que prestan sus servicios en sociedades de Economía Mixta con capital público superior al cincuenta por ciento y menor del noventa por ciento del capital social, según lo ha interpretado la jurisprudencia, lo mismo que las que prestan sus servicios en Sociedades de Economía Mixta con capital público igual o superior al noventa por ciento del capital social en actividades diferentes a las de dirección y de confianza determinadas en los estatutos.

## **6. ELECCIÓN DE ÓRGANOS DE CONTROL**

Si bien el Centro Democrático coincide en la importancia que tiene introducir reformas orientadas a equilibrar la ecuación de poder entre las ramas y organismos que integran el Estado, porque en efecto, “la distribución actual de competencias favorece la concentración de facultades en cabeza de algunas autoridades, lo que pone en riesgo el adecuado funcionamiento del aparato público hacia la realización del Estado Social de Derecho”, no es menos cierto, que tras el estudio y una vez se escuchó la opinión de la sociedad, la academia y todos quienes con rigor y responsabilidad nos dieron sus puntos de vista, se llegó a la conclusión que la reforma constitucional denominada “Equilibrio de Poderes” hasta ahora aprobada, no apunta en su conjunto, salvo contadas excepciones, las cuales apoyaremos, hacia una solución que de manera real y efectiva elimine los defectos de la actual arquitectura estatal.

En lo que respecta al contenido de las reformas introducidas a través de los artículos 267, 272, 276, 277, 281, se encuentran algunas modificaciones puntuales que contribuyen al mejoramiento del diseño orgánico del Estado. Sin embargo, encontramos otras que no solo representan cambios superficiales y deficientes, sino que constituyen una vergüenza frente a quienes depositaron su confianza en quienes los representan y solo pretenden que quienes ostentan la alta dignidad de congresistas blinden sus faltas disciplinarias, esto, respecto de lo propuesto en el artículo 277 sobre el cual profundizaremos en desarrollo de este documento.

Toda vez que la presente ponencia ha utilizado la división temática que se ha venido utilizando para fines académicos, en este capítulo nos ocuparemos de las reformas sobre los organismos de control, las cuales en el tránsito por el Senado de la República, han tenido los cambios que presentaremos a continuación, y sobre los cuales se tienen las siguientes consideraciones:

Por lo anterior, el Centro Democrático considera se deben incluir las modificaciones que se indican a continuación:

1. Eliminar las facultades electorales y nominadoras de las altas cortes.

Se propone reformar los artículos 267 y 276 de tal manera que las altas cortes no tengan injerencia en las dinámicas electorales para elección y nombramiento de Procurador General, Contralor y Registrador Nacional del Estado Civil.

2. Aumentar las prerrogativas del Congreso de la República facilitando su eficaz capacidad para ejercer control político, fiscal y de política criminal.

Con la reforma al artículo 267 se pretende que la elección del Contralor General sea una prerrogativa exclusiva del Congreso, que a través del Congreso en Pleno se elegirá la cabeza del máximo organismo que controla fiscalmente al Gobierno Nacional. Lo anterior bajo la función de “verificar el correcto cumplimiento de los deberes asignados a los servidores públicos y a las personas de derecho privado que manejan o administran recursos o fondos públicos, en el ejercicio de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas”.

El Congreso también tendrá alta injerencia frente a la elección del jefe del Ministerio Público, que será elegido el Congreso en Pleno de lista de elegibles ***seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil***, mediante concurso público ***de méritos, conforme a las reglas previstas en los artículos 126 y 130 de la Constitución Política***.

Con la reforma anteriormente propuesta se pretenden restablecer prerrogativas constitucionales que le son naturales a la Rama Legislativa dentro de todas las democracias modernas. Tal y como fue expresado en la parte precedente, dichas prerrogativas le fueron sustraídas al legislativo durante las reformas de 1945 y 1968.

Considerando los aspectos anteriormente descritos, el Congreso de la República recuperará su capacidad para ejercer control y autoridad sobre la ejecución del gasto, sobre la política criminal del gobierno, sobre el control disciplinario y sobre el control fiscal.

A tales efectos, y toda vez que existe consenso frente a la posición que afirma los órganos de control han contribuido al desequilibrio del

Estado, pues pese a que fueron incluidos en “el diseño constitucional con el propósito de servir a la protección de los derechos de los ciudadanos y de ejercer una atenta vigilancia a las eventuales desmesuras de quienes ejercen la autoridad”, actualmente tal diseño ha permitido que en los órganos de control también se aprecie un problema de concentración de poder que debe ser corregido, resulta plausible la inclusión de una nueva fórmula que elimine las facultades nominadoras en cabeza de las altas cortes para elegir funcionarios ajenos a la Rama Judicial.

Sin embargo, la modificación introducida con relación al Sistema de Elección del Contralor General no resulta del todo acertada, pues aunque supone la participación de la Comisión Nacional del Servicio Civil en la conformación de la lista de elegibles, no es claro que exista concurso de méritos, por tanto, solicitamos a esta corporación sea aprobada la modificación que aquí se pretende incluir con el ánimo de dar claridad a este aspecto.

Es mucho más razonable la reforma introducida con respecto a los contralores departamentales y municipales llamados a ser elegidos, a través del sistema de concurso de méritos, con la salvedad de que la remisión a que se refiere la disposición del proyecto aprobado en el Senado, no es el artículo 126 sino el 125 de la Constitución.

Sobre la Defensoría del Pueblo, y lo previsto en la reforma con respecto a la separación orgánica entre el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, encontramos que se trata de un cambio positivo pues para el mejor cumplimiento de las funciones específicas en defensa de los derechos, es decisivo que opere con total independencia funcional y administrativa.

Con respecto a la Auditoría General de la República, es pertinente haber excluido la supresión de la Auditoría General de la República contemplada en el proyecto del Gobierno, así como la extensión de su competencia de vigilar la gestión fiscal, no solo a la Contraloría General sino también a las contralorías de las entidades territoriales. Frente a la elección del Auditor/a General en poder del Consejo de Estado de ternas remitidas por la Corte Suprema de Justicia, es criticable por mantener funciones electorales en las altas Cortes, ya que tal como se indicaba, perturban negativamente el cumplimiento de su función judicial a más de su independencia externa, en este sentido se solicita considerar el mecanismo del concurso de méritos que representa elemento medular de la Constitución y que se manifiesta como el mecanismo más idóneo para la designación de quien posea las mejores calidades técnicas para cumplir la función de dirección de órgano de control.

En este sentido presentamos nuestras modificaciones, así:

TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO PROPUESTO A LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES
<p><b>Artículo 25. Modifíquense los incisos 5° y 7° del artículo 267 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:</b></p> <p><b>Artículo 267.</b> El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.</p> <p>Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.</p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.</p> <p>El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno en el primer mes de sus sesiones para un período <i>institucional</i> igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por <i>la Comisión Nacional del Servicio Civil con base en lo dispuesto en el artículo 130</i> de la Constitución, y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.</p> <p>Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, <i>Contralor General de la República, Registrador</i> Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, <i>del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Nacional Disciplinario</i> o del Tribunal de Aforados, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p> <p>Solo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.</p> <p>Para ser Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, <i>tener título de pregrado y de maestría en áreas afines al campo y con al menos 15 años de experiencia profesional certificada.</i></p> <p>No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.</p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p> <p><i>La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Departamentales, Distritales, Municipales y el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República se ejercerá por la Auditoría General de la República.</i></p> <p><i>El Auditor será elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia para un periodo igual al del Contralor General de la República.</i></p>	<p><b>Artículo 25 Modifíquense los incisos 5 y 7 del artículo 267 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:</b></p> <p>Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.</p> <p>Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.</p> <p>La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.</p> <p>El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno en el primer mes de sus sesiones para un período institucional igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles <i>seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil</i>, mediante concurso público <i>de méritos, con base en lo dispuesto en los artículos 125, 126 y 130 de la Constitución</i>, y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.</p> <p>Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Nacional Disciplinario o del Tribunal de Aforados, aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p> <p>Solo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.</p> <p>Para ser Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener título de pregrado y de maestría en áreas afines al campo y con al menos 15 años de experiencia profesional certificada</p> <p>No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.</p> <p>En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Departamentales, Distritales, Municipales y el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República se ejercerá por la Auditoría General de la República.</p> <p>El Auditor será elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia para un periodo igual al del Contralor General de la República.</p>

TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO PROPUESTO A LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES
<p><b>Artículo 26. Modifíquense los incisos 4° y 5° del artículo 272 de la Constitución Política</b></p> <p>Inciso 4°: Los Contralores Departamentales, Distritales o Municipales serán <i>seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil</i>, mediante concurso público <i>de méritos, conforme a las reglas previstas en el artículo 126 de la Constitución Política y a lo que señale la ley, para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso.</i></p> <p>Inciso 5°: Ningún Contralor podrá ser reelegido. Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.</p>	<p><b>Artículo 26. Modifíquense los incisos 4° y 5° del artículo 272 de la Constitución Política</b></p> <p>Inciso 4°: Los Contralores Departamentales, Distritales o Municipales serán <i>seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil</i>, mediante concurso público <i>de méritos, conforme a las reglas previstas en los artículos 125 y 126 de la Constitución Política y a lo que señale la ley, para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso.</i></p> <p>Inciso 5°: Ningún Contralor podrá ser reelegido. Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.</p>
<p><b>Artículo 27. El artículo 276 de la Constitución quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 276.</b> El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un periodo de cuatro años, <i>de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.</i> No podrá ser reelegido.</p> <p>Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, del Consejo Nacional de Disciplina Judicial o Tribunal de Aforados, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p>	<p><b>Artículo 27. El artículo 276 de la Constitución quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 276.</b> El Procurador General de la Nación será elegido por el Congreso en Pleno, para un periodo de cuatro años, de lista de elegibles <i>seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil</i>, mediante concurso público <i>de méritos, con base en lo dispuesto en el artículo 125, 126 y 130 de la Constitución</i>, y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.</p> <p>Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, del Consejo Nacional de Disciplina Judicial o Tribunal de Aforados, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p>
<p><b>Artículo 29. El artículo 281 de la Constitución Política quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 281.</b> El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido.</p> <p>Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, <i>Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional de Disciplina Judicial o Tribunal de Aforados</i>, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p>	<p><b>Artículo 29 El artículo 281 de la Constitución Política quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 281.</b> El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años, de lista de elegibles <i>seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil</i>, mediante concurso público <i>de méritos, con base en lo dispuesto en los artículos 125, 126 y 130 de la Constitución</i>, y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.</p> <p>Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, <i>Fiscal General de la Nación Procurador General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional de Disciplina Judicial o Tribunal de Aforados</i>, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p>

Ahora bien, en lo que respecta al Ministerio Público, teniendo en cuenta que buena parte de las labores que cumple también son ejercidas por otras entidades, como la “Comisión de Ética y Estatuto del Congresista”, mediante el artículo 277 se pretende excluir a partir del 20 de julio de 2018 el ejercicio del poder disciplinario sobre los miembros del Congreso y solo aplica el régimen de pérdida de la investidura en cabeza del Consejo de Estado, así:

“Artículo 28. El numeral 6 del artículo 277 de la Constitución quedará así:

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, **excepto los Congresistas**, que estarán sometidos exclusivamente a lo previsto en el Capítulo VI del Título VI de esta Constitución. Ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer

las respectivas sanciones conforme a la ley. Estas funciones entrarán en vigencia a partir del 20 de julio de 2018”.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Nacional, “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos **y la manera de hacerla efectiva**”; según el principio consagrado en el artículo 6° de la Carta, los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución o las leyes y por omisión o por extralimitación en el ejercicio de sus funciones. El artículo 123 inciso 2°, *ibidem*, establece que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley o el reglamento.

Estos postulados propios de un estado de derecho, implican el sometimiento de los servidores públicos, no sólo a las normas generales y especiales que gobiernan el ejercicio de la función pública, sino a unas reglas de comportamiento que buscan impedir actuaciones arbitrarias, cuyo desconocimiento da lugar a la responsabilidad disciplinaria.

Son servidores públicos, de acuerdo con el artículo 123 de la Carta, “los miembros de las Corporaciones Públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”, quienes están cobijados por el régimen disciplinario.

“El poder disciplinario se proyecta en dos ámbitos de aplicación: el de la potestad sancionadora de la administración de carácter interno y el control disciplinario externo ejercido por la Procuraduría General de la Nación.

2. La competencia de la Procuraduría General de la Nación, para ejercer el control disciplinario, se le otorga respecto de todo funcionario o empleado cualquiera sea el organismo o la Rama del Poder Público a la que pertenezca. Según los términos del artículo 277, numeral 6 de la Carta, la Procuraduría tiene la atribución de “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley” y la conducta no es otra cosa que el “porte o manera con que los hombres gobiernan su vida y dirigen sus acciones” (Diccionario de la Real Academia Española).

Esa competencia general y preferente que se aplica a todos los funcionarios, exceptúa a aquellos que gozan de fuero especial constitucional, con respecto a los cuales y según el artículo 278-2 de la Carta, el Procurador General de la Nación restringe su función a emitir concepto. En los demás casos, es decir en los que no existe fuero constitucional, se aplican los postulados contenidos en los artículos 277-6 y 278-1 de la Carta, contentivos, en su orden,

del poder disciplinario preferente y de la potestad desvinculatoria de funcionarios públicos.

El carácter preferente del poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, se concreta en la potestad de avocar mediante decisión motivada, de oficio o a petición de parte, el conocimiento de aquellos asuntos que se tramiten internamente ante cualquiera de las Ramas u Órganos del Poder Público, desplazando al nominador o jefe inmediato en el conocimiento del proceso disciplinario interno que se adelante contra determinado funcionario. En este orden de ideas el inciso 2° del artículo 47 de la Ley 200 de 1995, prescribe:

“En cualquier momento, la Procuraduría General de la Nación, previa decisión motivada de funcionario competente podrá asumir una investigación disciplinaria iniciada por cualquier organismo en cuyo caso el competente la suspenderá y pondrá a su disposición, dejará constancia de ello en el expediente y dará información al jefe de la entidad. Igual trámite se observará, cuando sea la Procuraduría la que determine remitir el trámite al control disciplinario interno de los organismos o entidades.

El ejercicio de esta potestad disciplinaria implica que un funcionario pueda ser investigado simultáneamente por la Procuraduría General de la Nación y por la entidad a la cual pertenezca, sin que tales competencias sean excluyentes, porque en todo caso prevalece la investigación adelantada por el Ministerio Público. Para evitar decisiones contradictorias, la Procuraduría debe informar a la entidad, a fin de que suspenda el proceso. Por el contrario, si la Procuraduría decide no asumirlo, el competente deberá adelantar y culminar el proceso debiendo informar sobre la decisión a la Procuraduría, encargada además de llevar el registro de antecedentes disciplinarios de todos los servidores públicos.

3. Los artículos 118 y 277-6 de la Constitución Nacional, otorgan al Ministerio Público la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular. El artículo 66 de la Ley 200 de 1995, al señalar las “competencias especiales”, consagra la siguiente:

**“2. Corresponde al Procurador General de la Nación investigar por el procedimiento ordinario previsto en este Código y en única instancia a los Congresistas, sea que la falta se haya cometido con anterioridad a la adquisición de esta calidad o en ejercicio de la misma y aunque el disciplinado haya dejado de ser Congresista.**

Es decir, que la normatividad vigente no otorga un fuero especial disciplinario a los congresistas ni a los empleados o funcionarios del Congreso, para ser investigados por autoridades distintas de las ordinarias. El fuero de que gozan los primeros se refiere al penal, en virtud del cual sólo pueden ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia por

los delitos que cometan (artículo 186 Constitución Nacional).

Por lo demás, lo previsto por los artículos 41 numeral 33 y 47 de la Ley 200 de 1995 no se puede desligar de lo previsto por el 277-6 de la Constitución, en cuanto disponen en su orden que está prohibido a los servidores públicos “las demás prohibiciones incluidas en leyes y reglamentos” (artículos 41-33 Ley 200 de 1995) y que “en cualquier momento, la Procuraduría General de la Nación, previa decisión motivada de funcionario competente podrá asumir una investigación disciplinaria iniciada por cualquier organismo, en cuyo caso el competente la suspenderá y pondrá a su disposición, dejará constancia de ello en el expediente y dará información al jefe de la entidad. Igual trámite se observaría cuando sea la Procuraduría la que determine remitir el trámite al control disciplinario interno de los organismos o entidades” (artículo 47 inciso 2º. Ley 200 de 1995).

En consecuencia, al no gozar dichos servidores de fuero disciplinario especial, la Procuraduría tiene la potestad prevalente y preferencial de investigar su conducta e imponer las sanciones a que hubiere lugar.

Y aun en el evento de que dichos funcionarios gozarán de un régimen disciplinario particular, prevalece sobre este la potestad disciplinaria genérica del Ministerio Público, dado que el carácter de especial tiene el alcance de limitar su aplicación a los funcionarios destinatarios del mismo, pero no de excluir la competencia general y prevalente del Ministerio Público.

Lo anteriormente expresado no es aplicable a los casos de pérdida de investidura de los cuales ha venido conociendo la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado (numeral 5 del artículo 237 de la Carta Política), en los que la función de la Procuraduría General de la Nación consiste en emitir concepto.

4. El artículo 182 de la Carta ordena a los congresistas la obligación de “poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en los asuntos sometidos a su consideración. Agrega la norma que “la ley determinará lo relativo con los conflictos de intereses y las recusaciones”. Esto como es bien sabido fue reglamentado por la Ley 5ª de 1992 en la Sección 4ª del capítulo undécimo que trata del “conflicto de intereses”.

Según esta normatividad todo congresista cuando observe que en desarrollo de su actividad se presente un conflicto de intereses deberá declararse impedido; de no proceder así podrá ser recusado ante la respectiva Cámara, la cual dará traslado de inmediato a la Comisión de Ética de la respectiva corporación para su conclusión mediante resolución motivada.

Pero el mismo artículo 59 de la Ley 5ª en su parte final extiende el conocimiento de las funciones que se le asigna a la Comisión de Ética

y Estatuto del Congresista “si fuere el caso de los funcionarios o empleados que en ella presten sus servicios” (subraya la Sala). Esta extensión legal no comprende a los empleados o funcionarios del Congreso distintos a quienes forman parte de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. Pero todos ellos quedan sometidos a las prescripciones de la Ley 200 de 1995.

Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de la normatividad constitucional prevista en el artículo 277 sobre atribuciones de la Procuraduría General de la Nación.

Por lo tanto, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista es competente para conocer de los asuntos que enuncia el artículo 59 de la Ley 5ª de 1992, siendo aplicable únicamente a los congresistas y excepcionalmente a los funcionarios o empleados que prestan sus servicios en la citada Comisión cuando “fuere el caso”.

El hecho de que algunas conductas materia de investigación puedan afectar la gestión pública, de conformidad con el Código de Ética expedido por el Congreso, no limita la competencia general y prevalente del Ministerio Público, porque con el régimen disciplinario se pretende asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado, la moralidad, la responsabilidad y la conducta de los servidores públicos, de manera que cumplan con sus funciones de la manera prevista por la Constitución, la ley y los reglamentos”<sup>31</sup>.

Así las cosas, y siendo claro que el ámbito de competencia de la Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista, se concreta al ejercicio de las funciones propias de los congresistas que señala el artículo 59 de la Ley 5ª de 1992, y corresponde al Ministerio Público en virtud de la Constitución y la ley adelantar las investigaciones disciplinarias a que hubiere lugar en cuanto a la conducta de los congresistas. Nos oponemos tajantemente al “MICO” que de espaldas al país y con anuencia del Gobierno, se pretende aprobar con el único propósito de evitar a los congresistas cualquier investigación del Ministerio Público en su contra.

Lo que resulta más preocupante es que estos procesos serían asumidos por la Comisión de Ética del Congreso, una instancia que existe sobre el papel, pero que, como muchas otras que tiene el Legislativo, no produce resultados. Sin ir más lejos, la Comisión de Acusación, encargada de juzgar a altos funcionarios, no ha generado ninguna sanción en más de dos décadas.

Gloria Borrero, Directora de la Corporación Excelencia en la Justicia, rechaza tajantemente la

31 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ROBERTO SUÁREZ FRANCO. Santa Fe de Bogotá, D. C., veinte (20) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996). Radicación número: 868. Actor: MINISTRO DEL INTERIOR. Referencia: Ámbito de competencia de la Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista. Facultad de la Procuraduría General de la Nación asignada por la Ley 200 de 1995.

iniciativa, afirma que “el Congreso ha demostrado con creces que la comisiones que crean son inoperantes” y cita también como ejemplo a la Comisión de Acusación. Además, dice que lo realmente necesario es prohibir la reelección del Procurador, porque “se ha demostrado que es

irregular la forma como se obtienen los votos, y esto hace que se politice el organismo”.

En tal sentido, no podemos generar un vacío en el campo disciplinario, no podemos legislar en beneficio propio, y mucho menos podemos evadir la justicia.

TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO PROPUESTO A LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES
<p>“Artículo 28. El numeral 6 del artículo 277 de la Constitución quedará así:</p> <p>6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, <b>excepto los Congresistas</b>, que estarán sometidos exclusivamente a lo previsto en el Capítulo VI del Título VI de esta Constitución. Ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. Estas funciones entrarán en vigencia a partir del 20 de julio de 2018”.</p>	<p>“Artículo 28. El numeral 6 del artículo 277 de la Constitución quedará así:</p> <p>6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, que estarán sometidos exclusivamente a lo previsto en el Capítulo VI del Título VI de esta Constitución. Ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. Estas funciones entrarán en vigencia a partir del 20 de julio de 2018”.</p>

## 8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

**Se propone eliminar los artículos 2°, 5°, 10, 11 y 18 del Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado, por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.**

**No hay modificación a los artículos 2° y 31 del Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado, por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.**

**Título: Modifíquese el título del proyecto de acto legislativo, “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones” el cual quedará así:**

**“Por medio del cual se adopta una reforma al equilibrio funcional de las ramas del poder público”.**

**Artículo 1°. Modifíquese el 7° del artículo 107 de la Constitución Política, el cual quedará así:**

(Inciso 7°.)

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también, por avalar candidatos a cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, que hayan sido o fueren condenados durante el periodo del cargo al cual se avaló, por hechos pasados u ocurridos durante el periodo del cargo, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por cualquiera

de los siguientes delitos: los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales, y actividades del narcotráfico, los dolosos cometidos contra la Administración Pública, contra los mecanismos de participación democrática o los de lesa humanidad.

**Artículo 2°. Artículo nuevo. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:**

El Estado financiará política y electoral a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas exclusivamente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

Se limitará el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales.

Esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos, que para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los toques máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del

cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los partidos y movimientos políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

**Parágrafo.** La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003.

El Estado garantizará el subsidio de transporte para que cada ciudadano ejerza el derecho a votar, de acuerdo con lo dispuesto por la ley para tal efecto. Así mismo, garantizará la prestación regular del servicio de transporte público en todo el territorio nacional.

Las consultas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema que determine la ley, y de manera previa a las consultas.

**Artículo 3°. El artículo 112 de la Constitución Política, el cual quedará así:**

Los candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República que sigan en votos a quienes la Organización Electoral declare elegidos en los mismos cargos, ocuparán una curul en el Senado y Cámara de Representantes respectivamente, durante el periodo para el cual se hizo la correspondiente elección.

Este derecho es personal.

Las curules, así asignadas en el Senado de la República y la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176.

**Parágrafo.** Estará prohibida toda publicidad oficial que se preste para la promoción de funcionarios, y/o que esté orientada a difundir metas y resultados de gestión, enaltecer o promocionar la imagen particular de un funcionario, el gobierno y/o un partido o movimiento político.

Toda la publicidad estatal estará prohibida dentro de los 6 meses previos a una elección popular, salvo que aquella sea de carácter urgente.

Ningún funcionario –incluido el titular– de una entidad oficial, podrá aparecer en la publicidad oficial, sea cual fuere el medio que se utilice, ni podrá destinar recursos de su entidad para el manejo de su imagen y/o su nombre.

**Artículo 4°. Modifíquese el inciso 3° del artículo 123 de la Constitución Política, el cual quedará así:**

Inciso 3°.

Son servidores públicos los miembros de las Corporaciones Públicas, los empleados, trabajadores del Estado y sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios y todos los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, y deberán retirarse cuando lleguen a los setenta años de edad, excepción hecha a los cargos de elección popular.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

**Artículo 5°. El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:**

Los servidores públicos no podrán nombrar como funcionarios públicos ni celebrar contratos estatales con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar, o postular como funcionarios públicos o celebrar contratos estatales con personas que hayan intervenido en su designación o postulación, ni a personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos.

La elección de servidores públicos atribuida a las corporaciones públicas o a cualquier otro organismo colegiado deberá estar precedida de una convocatoria pública, en la que se fijen requisitos objetivos y se realice un proceso de selección que garantice los principios de transparencia, publicidad, participación ciudadana y equidad de género.

**Artículo 6°. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:**

Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura y condena penal por delitos distintos a los citados en el artículo 107.

También podrán ser reemplazados temporalmente por licencia de maternidad o medida de aseguramiento por cualquier delito consagrado en el Código Penal Colombiano. La sentencia condenatoria en los casos señalados en el artículo

107 producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública. Las demás faltas temporales no darán lugar a reemplazo.

En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del periodo.

**Artículo 7°. Elimínese el inciso 5° y modifíquese el inciso 1° del artículo 171 de la Constitución Política el cual quedará así:**

El Senado de la República estará integrado por cien miembros.

Habrá un Senador por cada uno de los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá. Los Senadores restantes se elegirán por circunscripción nacional.

Quienes voten por el senador regional no podrán hacerlo al mismo tiempo por el nacional.

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se registrará por el Sistema de Cociente Electoral.

**Artículo 8°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:**

Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

**Artículo 9°. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:**

La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Elegir al Defensor del Pueblo.
2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces.

**Artículo 10. El artículo 184 de la Constitución Política, quedará así:**

La pérdida de la investidura será decretada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Bogotá, del recurso de apelación conocerá el

Consejo de Estado de acuerdo con la ley. Tanto en primera como en segunda instancia se deberá resolver en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

**Artículo 11. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:**

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, serán elegidos por la misma corporación de lista de 10 elegibles elaborada por concurso de méritos por oposición, el cual adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dicha elección será ratificada por el Congreso en Pleno, por mayoría calificada, en Audiencia Pública convocada para tal fin.

En caso que el Congreso no ratifique la elección, deberán esas corporaciones presentar nuevamente candidato para su ratificación o veto, de la lista ya elaborada para ese fin.

**Artículo 12. El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:**

Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante (20) veinte años, cargos en la Rama Judicial y/o en el Ministerio Público, y/o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado y/o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

**Parágrafo.** Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.

Una vez terminado su periodo, el ex Magistrado no podrá litigar ante la misma Corte donde se desempeñó, durante los 4 años siguientes.

**Artículo 13. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:**

Los Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado serán elegidos para periodos individuales de ocho (8) años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, serán ratificados por el Congreso en Pleno y por mayoría calificada, previo a un concurso de méritos por oposición, del cual saldrá una lista de 10 elegibles que será enviada a la respectiva Corte para su elección.

Si el Congreso en Pleno no los ratifica, cada Corte deberá elegir otro candidato para su ratificación.

El concurso de méritos por oposición lo hará la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien solicitará los criterios generales con fines orientadores para realizar el concurso a los decanos de las 9 mejores facultades de derecho del país, de acuerdo a los resultados de las pruebas de Estado.

La ley reglamentará este artículo.

**Artículo 14. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:**

Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

(...)

2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.

3. Corresponderá a la Sala Penal juzgar en primera instancia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los miembros del Congreso. La Sala Plena conocerá del recurso de apelación.

4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen. La Sala Plena conocerá del recurso de apelación.

(...)

**Artículo 15. El artículo 237 de la Constitución Política quedará así:**

Son atribuciones del Consejo de Estado:

(...)

5. Conocer en segunda instancia de los casos de pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.

(...)

**Artículo 16. El artículo 241 de la Constitución Política quedará así:**

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

12. Servir de Tribunal de Garantías para el juzgamiento de los aforados contenidos en el artículo 235 de la Constitución Política.

**Artículo 17. El artículo 245A quedará así:**

El Tribunal de Aforados se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de ocho (8) años, mediante el Sistema de Cifra

Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos, y estarán distribuidos en tres salas: Una de acusación, otra de juzgamiento y otra de segunda y última instancia.

El periodo de los miembros del tribunal será institucional y no podrán ser reelegidos. Sus miembros estarán sometidos al régimen de los demás servidores públicos, deberán cumplir con las calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y tendrán las mismas inhabilidades e incompatibilidades.

Quien haya ejercido en propiedad el cargo de Magistrado del Tribunal de Aforados no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, ni el de magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional, ni aspirar a cargos de elección popular durante los cuatro años siguientes a haber cesado en sus funciones.

El Tribunal de Aforados ejercerá las siguientes funciones:

1. Investigar al Presidente de la República o quien haga sus veces, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerán por los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos. Igualmente, preparar los proyectos de acusación o archivo contra los mencionados funcionarios, que deberán ser aprobados o rechazados por la Cámara de Representantes mediante voto secreto.

2. Investigar, acusar y juzgar la conducta del Vicepresidente de la República o quien haga sus veces, los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Procurador General de la Nación, del Contralor General de la República, del Defensor del Pueblo y del Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus funciones. En este caso, conocerá por los hechos u omisiones ocurrido en el desempeño de las mismas, cuando el Tribunal de Aforados encuentre mérito para acusar a los aforados mencionados en el presente numeral, el Senado de la República deberá autorizar mediante voto secreto al tribunal para proseguir con el juzgamiento.

El Tribunal será competente para investigar, y en su caso, juzgar y sancionar, a los aforados mencionados en el numeral segundo por conductas de las que se derive responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal. Los aforados ante el Tribunal tendrán el mismo régimen de responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal que los servidores públicos.

La investigación, acusación y juzgamiento de la conducta de los Magistrados del Tribunal de aforados será competencia de un Tribunal Especial, aun cuando hubieran cesado en el ejercicio de su cargo. En este caso, conocerán por los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos. Este Tribunal especial

se conformará por tres miembros, nombrados por sorteo entre los ternados al cargo de Magistrado de Tribunal de Aforados que no hubieren resultado elegidos. Corresponderá a la ley fijar la forma de funcionamiento de dicho Tribunal, así como la forma en que se realizará el sorteo para su elección.

**Artículo 18. El artículo 250 de la Constitución Política quedará así:**

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos, el juez que cumpla la función de control de garantías, la realizará a más tardar dentro de las 36 horas siguientes. Excepcionalmente y atendiendo las circunstancias especiales en que se producen ciertas capturas, la ley podrá establecer que la función de control de garantías se realice en un término superior, el cual no podrá exceder de 72 horas.

La Fiscalía General de la Nación presentará en un término no mayor a 6 meses un proyecto de ley que determine taxativamente en qué casos se aplicará la ampliación del término a 72 horas.

**Artículo 19. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:**

La administración de la Rama Judicial estará a cargo de una entidad administrativa autónoma, que se conocerá como la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial y estará organizada como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio.

La Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial estará integrada por dos niveles de administración: la Sala de Gobierno Judicial y la Gerencia Ejecutiva de la Rama Judicial.

La Sala de Gobierno Judicial estará integrada por los Presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado; el Fiscal General de la Nación, un delegado de los magistrados de tribunal; un delegado de los jueces; un delegado de los empleados judiciales.

Actuarán además con voz pero sin voto el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Justicia.

**Parágrafo.** La Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial es un órgano eminentemente administrativo y no tiene competencia para conocer de acción judicial alguna.

**Artículo 20. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:**

La Sala de Gobierno Judicial será la máxima autoridad administrativa de la Rama y tendrá las siguientes atribuciones:

1. Adoptar las políticas de la Rama Judicial.
2. Aprobar el Plan Sectorial de la Rama Judicial para ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.
3. 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.

4. 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.

5. Elegir a los tres miembros permanentes de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial.

6. Elaborar la lista de elegibles para magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

7. Elegir al Director Ejecutivo de Administración Judicial para un periodo de ocho años.

8. Definir y aprobar las estrategias y directrices administrativas, con base en las políticas dirigidas a garantizar la eficacia de la administración de justicia y el acceso de los ciudadanos al servicio.

9. Adoptar un plan estratégico de la rama.

10. Aprobar el proyecto de presupuesto.

11. Fijar las políticas en materia de contratación.

12. Establecer las bases de los concursos para la Rama Judicial.

13. Reglamentar la carrera judicial.

14. Aprobar los estados financieros.

15. Establecer mecanismos de evaluación a la gestión y rendimiento de la Gerencia Ejecutiva de la Rama Judicial y los Despachos Judiciales.

16. Adoptar el sistema de remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

17. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y señalar los casos en los que los despachos judiciales tengan competencia nacional.

18. Establecer el número, competencias, y composición de las oficinas seccionales de administración judicial.

19. Crear, ubicar, redistribuir y suprimir despachos judiciales.

20. Revisar, reasignar o fijar las competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción.

21. Darse su propio reglamento.

22. Las demás funciones que le atribuya la ley.

**Artículo 21. El artículo 256 de la Constitución Política quedará así:**

La Gerencia Ejecutiva de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial, es la encargada de:

1. Ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto.

2. Proponer a la Sala de Gobierno Judicial el proyecto de presupuesto.

3. Evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Rama Judicial.

4. Administrar el talento humano, el Sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales, la carrera judicial y la escuela judicial.

5. Nombrar y reasignar a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

6. Elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la Sala de Gobierno Judicial, de acuerdo con el concurso. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.

7. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones de evaluación de desempeño y gestión de los procesos judiciales.

8. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.

9. Proponer a la Sala de Gobierno Judicial los proyectos de Acuerdo para el cumplimiento de las funciones previstas en los numerales 3 y 4 del artículo 255.

10. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial.

11. Llevar el Registro Nacional de Abogados y auxiliares de la justicia y expedir las tarjetas profesionales. La ley podrá atribuir privativamente la función prevista en este numeral a un Colegio Nacional de Abogados, cuya creación y funcionamiento serán definidos por el legislador.

13. Las demás que le atribuya la ley.

**Parágrafo.** El Gerente Ejecutivo de la Rama Judicial deberá ser profesional, con título de maestría en ciencias administrativas, económicas o financieras y tener como mínimo veinticinco años de experiencia profesional, de los cuales diez deberán ser en la administración de empresas o de entidades públicas. Será elegido por la Sala de Gobierno Judicial previo concurso de méritos que arrojará los 5 mejores puntajes. No podrá ser reelegido.

**Artículo 22. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:**

La Sala Disciplinaria de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial estará conformada por 7 miembros, elegidos para un periodo de ocho años y deben cumplir los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Los miembros de la Sala de Disciplina de la Dirección Ejecutiva serán elegidos por concurso de méritos por oposición, realizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La sala será competente para examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión. Las decisiones de la sala disciplinaria no tendrán carácter judicial, y la misma no podrá conocer de acciones de tutela.

La ley reglamentará la materia.

**Artículo 23. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:**

El voto es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y

en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezcan seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. El ciudadano deberá ejercer el voto. La ley reglamentará su ejercicio.

**Parágrafo 1°.** Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

**Parágrafo 2°.** Se podrá implementar el voto electrónico, para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones, en todo caso tendrá que existir un mecanismo de verificación documental y física del voto. En caso de diferencia entre el voto electrónico y físico prevalecerá el voto físico. Cada partido político tendrá la posibilidad de realizar auditorías al software y hardware del voto electrónico, antes, durante y después de las elecciones.

**Parágrafo 3°.** Se podrá implementar el voto vía internet, en la circunscripción internacional, con verificación documental y física del voto. La ley desarrollará este parágrafo teniendo en cuenta los principios de transparencia y seguridad electoral.

**Artículo 24. El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:**

Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral.

**Artículo 25. El artículo 262 de la Constitución Política quedará así:**

La elección de Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección.

La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

Ninguna de las anteriores elecciones podrá coincidir con la votación de referendos ni plebiscitos.

En la conformación del calendario electoral se tendrá en cuenta que las elecciones se realizarán el

primer martes hábil del mes señalado legalmente para la elección.

Los empleadores, tanto públicos como privados, garantizarán y facilitarán el ejercicio del voto en la jornada electoral.

**Artículo 26. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:**

Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos así como los grupos significativos de ciudadanos podrán presentar listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas. Si obtienen los votos a Senado o Cámara de Representantes previstos en el artículo 108 ambos mantendrán sus personerías, pero la votación se dividirá en partes iguales a efectos de determinar la financiación estatal de su funcionamiento.

Las listas serán cerradas y bloqueadas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna consagrados en la ley, y en su defecto, en los correspondientes estatutos. *En todo caso, en ellas se alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un género los puestos pares y los del otro los impares.*

Los partidos políticos, los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, así como las coaliciones, podrán realizar consultas para la selección de sus candidatos al Congreso de la República, 14 semanas antes de las elecciones. En este caso, el orden de las listas se determinará de mayor a menor número de votos obtenidos por los candidatos. Estas consultas serán financiadas exclusivamente por el Estado.

La financiación de las campañas de elección popular será, exclusivamente, a cargo del Estado. Corresponde a los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales, administrar la financiación de sus campañas.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del conciente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el Sistema de Conciente Electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho conciente.

La ley reglamentará lo concerniente al presente artículo.

**Artículo 27. El artículo 263 A de la Constitución Política quedará así:**

La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

**Artículo 28. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:**

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno en el primer mes de sus sesiones para un período institucional igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante concurso público de méritos, con base en lo dispuesto en el artículo 125, 126 y 130 de la Constitución, y no podrá ser reelegido ni continuar

en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Nacional Disciplinario o del Tribunal de Aforados, aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Solo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener título de pregrado y de maestría en áreas afines al campo y con al menos 15 años de experiencia profesional certificada.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Departamentales, Distritales, Municipales y el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República se ejercerá por la Auditoría General de la República.

El Auditor será elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia para un periodo igual al del Contralor General de la República.

**Artículo 29. Los incisos 4° y 5° del artículo 272 de la Constitución Política quedarán así:**

Inciso 4°:

Los Contralores Departamentales, Distritales o Municipales serán seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante concurso público de méritos, conforme a las reglas previstas en los artículos 125 y 126 de la Constitución Política y a lo que señale la ley, para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso.

Inciso 5°:

Ningún contralor podrá ser reelegido. Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor

General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

**Artículo 30. El artículo 276 de la Constitución quedará así:**

El Procurador General de la Nación será elegido por el Congreso en Pleno, para un periodo de cuatro años, de lista de elegibles seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante concurso público de méritos, con base en lo dispuesto en los artículos 125, 126 y 130 de la Constitución, y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, del Consejo Nacional de Disciplina Judicial o Tribunal de Aforados, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

**Artículo 31. El numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política quedará así:**

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, que estarán sometidos exclusivamente a lo previsto en el Capítulo VI del Título VI de esta Constitución. Ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. Estas funciones entrarán en vigencia a partir del 20 de julio de 2018”.

**Artículo 32. El artículo 281 de la Constitución Política quedará así:**

El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años, de lista de elegibles seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante concurso público de méritos, con base en lo dispuesto en los artículos 125, 126 y 130 de la Constitución, y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional de Disciplina Judicial o Tribunal de Aforados, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

## **9. Proposición**

De acuerdo a las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia al Proyecto de Acto

Legislativo número 18 de 2014 de Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo número 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado, *por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones* y en consecuencia solicito respetuosamente a la Comisión Primera, dar debate conforme al texto presentado en el pliego de modificaciones.



ALVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA  
Ponente

### TEXTO DEFINITIVO

#### TEXTO PROPUESTO PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 18 DE 2014 DE SENADO, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NÚMEROS 02 DE 2014 SENADO, 04 DE 2014 SENADO, 05 DE 2014 SENADO, 06 DE 2014 SENADO Y 12 DE 2014 SENADO

*por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

*por medio del cual se adopta una reforma al equilibrio funcional de las ramas del poder público.*

**Artículo 1°. Modifíquense el 7° del artículo 107 de la Constitución Política, el cual quedará así:**

(Inciso 7°.)

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también, por avalar candidatos a cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, que hayan sido o fueren condenados durante el periodo del cargo al cual se avaló, por hechos pasados u ocurridos durante el periodo del cargo, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por cualquiera de los siguientes delitos: los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales, y actividades del narcotráfico, los dolosos cometidos contra la Administración Pública, contra los mecanismos de participación democrática o los de lesa humanidad.

**Artículo 2°. El inciso 5° del artículo 122 de la Constitución Política.**

Inciso 5°

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como

candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o que hayan sido condenados por cualquiera de los delitos señalados en el artículo 107.

**Artículo 3°. Artículo nuevo. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:**

El Estado financiará política y electoral a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas exclusivamente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

Se limitará el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales.

Esta financiación se entregará a partidos y movimientos con personería jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos, que para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los toques máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los partidos y movimientos políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

**Parágrafo.** La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003.

El Estado garantizará el subsidio de transporte para que cada ciudadano ejerza el derecho a votar, de acuerdo con lo dispuesto por la ley para tal efecto. Así mismo, garantizará la prestación regular del servicio de transporte público en todo el territorio nacional.

Las consultas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema que determine la ley, y de manera previa a las consultas.

**Artículo 4°. Se adiciona al artículo 112 el siguiente texto:**

Los candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República que sigan en votos a quienes la Organización Electoral declare elegidos en los mismos cargos, ocuparán una curul en el Senado y Cámara de Representantes respectivamente, durante el periodo para el cual se hizo la correspondiente elección.

Este derecho es personal.

Las curules, así asignadas en el Senado de la República y la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176.

Parágrafo. Estará prohibida toda publicidad oficial que se preste para la promoción de funcionarios, y/o que esté orientada a difundir metas y resultados de gestión, enaltecer o promocionar la imagen particular de un funcionario, el gobierno y/o un partido o movimiento político.

Toda la publicidad estatal estará prohibida dentro de los 6 meses previos a una elección popular, salvo que aquella sea de carácter urgente.

Ningún funcionario –incluido el titular– de una entidad oficial, podrá aparecer en la publicidad oficial, sea cual fuere el medio que se utilice, ni podrá destinar recursos de su entidad para el manejo de su imagen y/o su nombre.

**Artículo 5°. Modifíquese el inciso 3° del artículo 123 de la Constitución Política, el cual quedará así:**

**Inciso 3°**

Son servidores públicos los miembros de las Corporaciones Públicas, los empleados, trabajadores del Estado y sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios y todos los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, y deberán retirarse cuando lleguen a los setenta años de edad, excepción hecha a los cargos de elección popular.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

**Artículo 6°. El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:**

Los servidores públicos no podrán nombrar como funcionarios públicos ni celebrar contratos estatales con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar, o postular como funcionarios públicos o celebrar contratos estatales con personas que hayan intervenido en su designación o postulación, ni a personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos.

La elección de servidores públicos atribuida a las corporaciones públicas o a cualquier otro organismo colegiado deberá estar precedida de una convocatoria pública, en la que se fijen requisitos objetivos y se realice un proceso de selección que garantice los principios de transparencia, publicidad, participación ciudadana y equidad de género.

**Artículo 7°. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:**

Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura y condena penal por delitos distintos a los citados en el artículo 107.

También podrán ser reemplazados temporalmente por licencia de maternidad o medida de aseguramiento por cualquier delito consagrado en el Código Penal Colombiano. La sentencia condenatoria en los casos señalados en el artículo 107 producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública. Las demás faltas temporales no darán lugar a reemplazo.

En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del periodo.

**Artículo 8°. Elimínese el inciso 5° y modifíquese el inciso 1° del artículo 171 de la Constitución Política el cual quedará así:**

El Senado de la República estará integrado por cien miembros.

Habrán un Senador por cada uno de los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá. Los Senadores restantes se elegirán por circunscripción nacional.

Quienes voten por el Senador regional no podrán hacerlo al mismo tiempo por el nacional.

Habrán un número adicional de dos Senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se registrará por el Sistema de Cociente Electoral.

**Artículo 9°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:**

Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

**Artículo 10. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:**

La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Elegir al Defensor del Pueblo.
2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
3. Acusar ante el Senado, cuando hubieren causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces.

**Artículo 11. El artículo 184 de la Constitución Política, quedará así:**

La pérdida de la investidura será decretada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Bogotá, del recurso de apelación conocerá el Consejo de Estado de acuerdo con la ley. Tanto en primera como en segunda instancia se deberá resolver en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

**Artículo 12. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:**

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, serán elegidos por la misma corporación de lista de 10 elegibles elaborada por concurso de méritos por oposición, el cual adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dicha elección será ratificada por el Congreso en Pleno, por mayoría calificada, en Audiencia Pública convocada para tal fin.

En caso que el Congreso no ratifique la elección, deberán esas corporaciones presentar nuevamente candidato para su ratificación o veto, de la lista ya elaborada para ese fin.

**Artículo 13. El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:**

Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante (20) veinte años, cargos en la Rama Judicial y/o en el Ministerio Público, y/o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado y/o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

**Parágrafo.** Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.

Una vez terminado su periodo, el ex Magistrado no podrá litigar ante la misma Corte donde se desempeñó, durante los 4 años siguientes.

**Artículo 14. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:**

Los Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado serán elegidos para periodos individuales de ocho (8) años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, serán ratificados por el Congreso en Pleno y por mayoría calificada, previo a un concurso de méritos por oposición, del cual saldrá una lista de 10 elegibles que será enviada a la respectiva Corte para su elección.

Si el Congreso en Pleno no los ratifica, cada Corte deberá elegir otro candidato para su ratificación.

El concurso de méritos por oposición lo hará la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien solicitará los criterios generales con fines orientadores para realizar el concurso a los decanos de las 9 mejores facultades de derecho del país, de acuerdo a los resultados de las pruebas de Estado.

La ley reglamentará este artículo.

**Artículo 15. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:**

Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

(...)

2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.

3. Corresponderá a la Sala Penal juzgar en primera instancia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los miembros del Congreso. La Sala Plena conocerá del recurso de apelación.

4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen. La Sala Plena conocerá del recurso de apelación.

(...)

**Artículo 16. El artículo 237 de la Constitución Política quedará así:**

Son atribuciones del Consejo de Estado:

(...)

5. Conocer en segunda instancia de los casos de pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.

(...)

**Artículo 17. El artículo 241 de la Constitución Política quedará así:**

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

12. Servir de Tribunal de Garantías para el juzgamiento de los aforados contenidos en el artículo 235 de la Constitución Política.

**Artículo 18. El artículo 245A quedará así:**

El Tribunal de Aforados se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en Pleno, para un período institucional de ocho (8) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos, y estarán distribuidos en tres salas: Una de acusación, otra de juzgamiento y otra de segunda y última instancia.

El periodo de los miembros del tribunal será institucional y no podrán ser reelegidos. Sus miembros estarán sometidos al régimen de los demás servidores públicos, deberán cumplir con las calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y tendrán las mismas inhabilidades e incompatibilidades.

Quien haya ejercido en propiedad el cargo de Magistrado del Tribunal de Aforados no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, ni el de magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional, ni aspirar a cargos de elección popular durante los cuatro años siguientes a haber cesado en sus funciones.

El Tribunal de Aforados ejercerá las siguientes funciones:

1. Investigar al Presidente de la República o quien haga sus veces, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerán por los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos. Igualmente, preparar los proyectos de acusación o archivo contra los mencionados funcionarios, que deberán ser aprobados o rechazados por la Cámara de Representantes mediante voto secreto.

2. Investigar, acusar y juzgar la conducta del Vicepresidente de la República o quien haga sus veces, los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Procurador General de la Nación, del Contralor General de la República, del Defensor del Pueblo y del Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus funciones. En este caso, conocerá por los hechos u omisiones ocurrido en el desempeño de las mismas, cuando el Tribunal de Aforados encuentre mérito para acusar a los aforados mencionados en el presente numeral, el Senado de la República deberá autorizar mediante voto secreto al tribunal para proseguir con el juzgamiento.

El Tribunal será competente para investigar, y en su caso, juzgar y sancionar, a los aforados mencionados en el numeral segundo por conductas de las que se derive responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal. Los aforados ante el Tribunal tendrán el mismo régimen de responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal que los servidores públicos.

La investigación, acusación y juzgamiento de la conducta de los Magistrados del Tribunal de aforados será competencia de un Tribunal Especial, aun cuando hubieran cesado en el ejercicio de su cargo. En este caso, conocerán por los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos. Este Tribunal especial se conformará por tres miembros, nombrados por sorteo entre los ternados al cargo de Magistrado de Tribunal de Aforados que no hubieren resultado elegidos. Corresponderá a la ley fijar la forma de funcionamiento de dicho Tribunal, así como la forma en que se realizará el sorteo para su elección.

**Artículo 19. El artículo 250 de la Constitución Política quedará así:**

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos, el juez que cumpla la función de control de garantías, la realizará a más tardar dentro de las 36 horas siguientes. Excepcionalmente y atendiendo las circunstancias especiales en que se producen ciertas capturas, la ley podrá establecer que la función de control de garantías se realice en un término superior, el cual no podrá exceder de 72 horas.

La Fiscalía General de la Nación presentará en un término no mayor a 6 meses un proyecto de

ley que determine taxativamente en qué casos se aplicará la ampliación del término a 72 horas.

**Artículo 20. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:**

La administración de la Rama Judicial estará a cargo de una entidad administrativa autónoma, que se conocerá como la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial y estará organizada como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio.

La Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial estará integrada por dos niveles de administración: la Sala de Gobierno Judicial y la Gerencia Ejecutiva de la Rama Judicial.

La Sala de Gobierno Judicial estará integrada por los Presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado; el Fiscal General de la Nación, un delegado de los magistrados de tribunal; un delegado de los jueces; un delegado de los empleados judiciales.

Actuarán además con voz pero sin voto el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Justicia.

**Parágrafo.** La Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial es un órgano eminentemente administrativo y no tiene competencia para conocer de acción judicial alguna.

**Artículo 21. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:**

La Sala de Gobierno Judicial será la máxima autoridad administrativa de la Rama y tendrá las siguientes atribuciones:

1. Adoptar las políticas de la Rama Judicial.
2. Aprobar el Plan Sectorial de la Rama Judicial para ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.
3. 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.
4. 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.
5. Elegir a los tres miembros permanentes de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial.
6. Elaborar la lista de elegibles para Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.
7. Elegir al Director Ejecutivo de Administración Judicial para un periodo de ocho años.
8. Definir y aprobar las estrategias y directrices administrativas, con base en las políticas dirigidas a garantizar la eficacia de la administración de justicia y el acceso de los ciudadanos al servicio.
9. Adoptar un plan estratégico de la rama.
10. Aprobar el proyecto de presupuesto.
11. Fijar las políticas en materia de contratación.

12. Establecer las bases de los concursos para la Rama Judicial.

13. Reglamentar la carrera judicial.

14. Aprobar los estados financieros.

15. Establecer mecanismos de evaluación a la gestión y rendimiento de la Gerencia Ejecutiva de la Rama Judicial y los despachos judiciales.

16. Adoptar el sistema de remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

17. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y señalar los casos en los que los despachos judiciales tengan competencia nacional.

18. Establecer el número, competencias, y composición de las oficinas seccionales de administración judicial.

19. Crear, ubicar, redistribuir y suprimir despachos judiciales.

20. Revisar, reasignar o fijar las competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción.

21. Darse su propio reglamento

22. Las demás funciones que le atribuya la ley.

**Artículo 22. El artículo 256 de la Constitución Política quedará así:**

La Gerencia Ejecutiva de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial, es la encargada de:

1. Ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto.
2. Proponer a la Sala de Gobierno Judicial el proyecto de presupuesto.
3. Evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Rama Judicial.
4. Administrar el talento humano, el Sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales, la carrera judicial y la escuela judicial.
5. Nombrar y reasignar a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.
6. Elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la Sala de Gobierno Judicial, de acuerdo con el concurso. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se registrará por normas especiales.
7. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones de evaluación de desempeño y gestión de los procesos judiciales.
8. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.
9. Proponer a la Sala de Gobierno Judicial los proyectos de Acuerdo para el cumplimiento de las funciones previstas en los numerales 3 y 4 del artículo 255.
10. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial.
11. Llevar el Registro Nacional de Abogados y auxiliares de la justicia y expedir las tarjetas

profesionales. La ley podrá atribuir privativamente la función prevista en este numeral a un Colegio Nacional de Abogados, cuya creación y funcionamiento serán definidos por el legislador.

13. Las demás que le atribuya la ley.

**Parágrafo.** El Gerente Ejecutivo de la Rama Judicial deberá ser profesional, con título de maestría en ciencias administrativas, económicas o financieras y tener como mínimo veinticinco años de experiencia profesional, de los cuales diez deberán ser en la administración de empresas o de entidades públicas. Será elegido por la Sala de Gobierno Judicial previo concurso de méritos que arrojará los 5 mejores puntajes. No podrá ser reelegido.

**Artículo 23. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:**

La Sala Disciplinaria de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial estará conformada por 7 miembros, elegidos para un periodo de ocho años y deben cumplir los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Los miembros de la Sala de Disciplina de la Dirección Ejecutiva serán elegidos por concurso de méritos por oposición, realizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La Sala será competente para examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión. Las decisiones de la Sala Disciplinaria no tendrán carácter judicial, y la misma no podrá conocer de acciones de tutela.

La ley reglamentará la materia.

**Artículo 24. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:**

El voto es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. El ciudadano deberá ejercer el voto. La ley reglamentará su ejercicio.

**Parágrafo 1°.** Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse

los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

**Parágrafo 2°.** Se podrá implementar el voto electrónico, para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones, en todo caso tendrá que existir un mecanismo de verificación documental y física del voto. En caso de diferencia entre el voto electrónico y físico prevalecerá el voto físico. Cada partido político tendrá la posibilidad de realizar auditorías al software y hardware del voto electrónico, antes, durante y después de las elecciones.

**Parágrafo 3°.** Se podrá implementar el voto vía internet, en la circunscripción internacional, con verificación documental y física del voto. La ley desarrollará este parágrafo teniendo en cuenta los principios de transparencia y seguridad electoral.

**Artículo 25. El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:**

Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral.

**Artículo 26. El artículo 262 de la Constitución Política quedará así:**

La elección de Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección.

La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

Ninguna de las anteriores elecciones podrá coincidir con la votación de referendos ni plebiscitos.

En la conformación del calendario electoral se tendrá en cuenta que las elecciones se realizarán el primer martes hábil del mes señalado legalmente para la elección.

Los empleadores, tanto públicos como privados, garantizarán y facilitarán el ejercicio del voto en la jornada electoral.

**Artículo 27. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:**

Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos así como los grupos significativos de ciudadanos podrán presentar listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas. Si obtienen los votos a Senado o Cámara de Representantes previstos en el artículo 108 ambos mantendrán sus personerías, pero la votación se dividirá en partes iguales a efectos de determinar la financiación estatal de su funcionamiento.

Las listas serán cerradas y bloqueadas. La selección de los candidatos de los partidos y

movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna consagrados en la ley, y en su defecto, en los correspondientes estatutos. *En todo caso, en ellas se alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un género los puestos pares y los del otro los impares.*

Los partidos políticos, los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, así como las coaliciones, podrán realizar consultas para la selección de sus candidatos al Congreso de la República, 14 semanas antes de las elecciones. En este caso, el orden de las listas se determinará de mayor a menor número de votos obtenidos por los candidatos. Estas consultas serán financiadas exclusivamente por el Estado.

La financiación de las campañas de elección popular será, exclusivamente, a cargo del Estado. Corresponde a los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales, administrar la financiación de sus campañas.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el Sistema de Cociente Electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cociente.

La ley reglamentará lo concerniente al presente artículo.

**Artículo 28. El artículo 263 A de la Constitución Política quedará así:**

La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva Corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

**Artículo 29. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:**

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno en el primer mes de sus sesiones para un período institucional igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante concurso público de méritos, con base en lo dispuesto en el artículo 125, 126 y 130 de la Constitución, y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Nacional Disciplinario o del Tribunal de Aforados, aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Solo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener título de pregrado y de maestría en áreas afines al campo y con al menos 15 años de experiencia profesional certificada.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Departamentales, Distritales, Municipales y el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República se ejercerá por la Auditoría General de la República.

El Auditor será elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia para un periodo igual al del Contralor General de la República.

**Artículo 30. Los incisos 4° y 5° del artículo 272 de la Constitución Política quedarán así:**

Inciso 4°:

Los Contralores Departamentales, Distritales o Municipales serán seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante concurso público de méritos, conforme a las reglas previstas en los artículos 125 y 126 de la Constitución Política y a lo que señale la ley, para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso.

Inciso 5°:

Ningún contralor podrá ser reelegido. Los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

**Artículo 31. El artículo 276 de la Constitución quedará así:**

El Procurador General de la Nación será elegido por el Congreso en Pleno, para un periodo de cuatro años, de lista de elegibles seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante concurso público de méritos, con base en lo dispuesto en el artículo 125, 126 y 130 de la Constitución, y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, del Consejo Nacional de Disciplina Judicial o Tribunal de Aforados, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

**Artículo 32. El numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política quedará así:**

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, que estarán sometidos exclusivamente a lo previsto en el Capítulo VI del Título VI de esta Constitución. Ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. Estas funciones entrarán en vigencia a partir del 20 de julio de 2018”.

**Artículo 33. El artículo 281 de la Constitución Política quedará así:**

El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años, de lista de elegibles seleccionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante concurso público de méritos, con base en lo dispuesto en el artículo 125, 126 y 130 de la Constitución, y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional de Disciplina Judicial o Tribunal de Aforados, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

**Artículo 34. Vigencia.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.



ALVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA  
Ponente

De acuerdo a las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia al Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 de Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo número 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado, *por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones* y en consecuencia solicito respetuosamente a la Comisión Primera, dar debate conforme al texto presentado en el pliego de modificaciones.

Del honorable Representante,



ALVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA  
Ponente



