

## **Reforma Política**

### **Gaceta del Congreso 558 de 2008**

#### **Proyecto de Acto Legislativo Número 106 de 2008 Cámara**

##### **Exposición de Motivos**

Con el objeto de profundizar en la democratización interna de los partidos, su fortalecimiento y su responsabilidad política, dentro de un marco programático y de transparencia en las relaciones entre los poderes públicos, y consciente de la necesidad urgente de proteger el sistema democrático del influjo de agentes y organizaciones criminales, el Gobierno Nacional en ejercicio de la facultad constitucional consignada en el artículo 200 de la Carta, presenta ante el Congreso de la República el presente proyecto de Acto Legislativo, por el cual se adopta una reforma política constitucional.

La presente exposición de motivos y el articulado del proyecto de Acto Legislativo, han sido elaborados previa consulta con los sectores políticos y teniendo en cuenta las recomendaciones hechas por distintas instancias de la academia y la sociedad civil, entre ellas la Comisión de Ajuste Institucional convocada por el Gobierno Nacional; y los Medios de Comunicación quienes adelantaron una serie de jornadas de reflexión sobre la reforma política, con el apoyo del Proyecto de Fortalecimiento de la democracia del Programa de las Nacionales Unidas para el Desarrollo -PNUD- e IDEA Internacional. La mayoría de las recomendaciones fueron adoptadas por el Gobierno, contribuyendo así a la construcción de una propuesta integral y ajustada a las necesidades institucionales y políticas.



## **Objetivo de la reforma política.**

La transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo colombiano y la austeridad y control en la financiación de campañas y partidos son una prioridad para el Gobierno Nacional.

Dentro de un marco de equilibrio, colaboración armónica y respeto mutuo en el ejercicio de sus funciones, los poderes públicos tenemos la oportunidad de fortalecer los mecanismos para erradicar las malas prácticas y costumbres en la política. Ya la reforma política de 2003 viene generando importantes transformaciones en el ejercicio del quehacer político, sin embargo, es necesario hacer un ajuste constitucional y legal para adaptar la legislación a las nuevas y complejas realidades que hoy enfrenta Colombia, buena parte de ellas, fruto necesario de un proceso franco y abierto de depuración de la política.

### **1. Transparencia electoral**

Existe hoy un consenso en cuanto a la necesidad de ajustar la organización electoral misma, redefiniendo el origen y las funciones de las entidades públicas que intervienen en el proceso electoral como son: la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Estado.

De otra parte, es clara la necesidad de revisar temas estructurales del sistema electoral como son las barreras o umbrales hoy existentes. Lo anterior, con el ánimo de fortalecer la filosofía del legislador del año 2003, expresado en la necesidad del fortalecimiento y la democratización interna de los partidos, evitando la dispersión y el fraccionamiento de los mismos. Finalmente, será indispensable revisar y dar mayor alcance a las normas vigentes en la Constitución y la ley, sobre el financiamiento de campañas y partidos, así como las que establecen el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.



## a) La organización electoral

Para el efecto del presente proyecto de Acto Legislativo, se pretende hacer algunos ajustes a las normas que regulan el proceso democrático en lo que tiene que ver con los organismos que realizan, ejecutan y controlan dicho proceso, así como con las personas naturales y jurídicas que intervienen como sujetos activos en el mismo, esto es, la realización plena de la función electoral. Es así como el conjunto de normas que se proponen, deben conducir a una mayor participación política de los ciudadanos en los procesos democráticos y en los partidos políticos, a través del robustecimiento de los mismos y del otorgamiento de garantías a los ciudadanos sobre el eficaz cumplimiento de las normas que los rigen, así como de los principios que los gobiernan, haciendo extensivos dichos ajustes a todos los sujetos que intervienen en los procesos democráticos.

Como consecuencia de lo anterior, se plantea elevar al rango de norma constitucional los principios de transparencia, objetividad, moralidad y democratización como deberes de los partidos, directivos y candidatos. Así mismo, el deber de presentar y divulgar su programa político.

En segundo lugar, hacer más eficientes las funciones de los organismos que intervienen en el proceso electoral, a efecto de asegurar el cumplimiento de los principios aludidos, en los procesos electorales, así como en el comportamiento de las personas naturales y jurídicas que intervienen en dicho proceso.

En tercer lugar, dando acceso a los ciudadanos a los mecanismos que les permitan el ejercicio, con plenas garantías de su participación, tanto al interior de los partidos, como en los procesos políticos. Se pretende también que dicho acceso se materialice en condiciones de igualdad, otorgándoles para el efecto, los mecanismos necesarios para hacer cumplir con tales normas.

Y, finalmente, otorgándole al proceso electoral la seguridad jurídica necesaria para el imperio de la democracia, haciendo para el efecto, más rápidos, efectivos y transparentes, tanto los procedimientos que regulan la



materia, como las garantías necesarias, para evitar que los partidos, los ciudadanos o las regiones queden sin representación política.

Con referencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil, se introducen diversas modificaciones a las competencias que actualmente tiene esta entidad, dotándola de plena autonomía e independencia administrativa y financiera, manteniendo sus funciones de registro y la competencia autónoma para organizar, dirigir y ejecutar las elecciones, proceso que debe finalizar con la entrega de los resultados electorales al Consejo Nacional Electoral.

En cuanto al Consejo Nacional Electoral, se busca que continúe como un organismo con funciones administrativas de naturaleza electoral, pero que goce de autonomía presupuestal y administrativa. En segundo lugar, con el objeto de obtener una eficaz transparencia en el ejercicio de las funciones de los partidos políticos, sus directivos, candidatos y campañas electorales, se propone otorgarle al Consejo Nacional Electoral las funciones de regulación, inspección y vigilancia, tanto sobre la persona jurídica de los partidos, como sobre el ejercicio de su objeto o actividad, así como, sobre los directivos, candidatos y campañas electorales, para garantizarle al ciudadano el cumplimiento de los principios de transparencia y democratización. En este contexto se hace necesario el ajuste normativo en temas relacionados con la inscripción de candidaturas, los escrutinios y actos de elección, y las funciones como ente administrativo autónomo e independiente.

Finalmente, en lo que se refiere a las funciones del Consejo de Estado en materia electoral, se pretende modificar y actualizar las causales de nulidad de los actos administrativos de naturaleza electoral, sobre el principio de que el debate judicial en la instancia contencioso administrativa, se materialice específicamente sobre las circunstancias de derecho que se discutan respecto de dichos actos. Esta iniciativa, cumple con la finalidad de agilizar y optimizar el trámite y el pronto resultado de los procesos contencioso administrativos de carácter electoral que, según voces de la Constitución Política vigente, no debería exceder de seis meses, disposición que en la actualidad se hace de difícil cumplimiento, como quiera



que la Sección Quinta del Consejo de Estado, conoce de situaciones de hecho ya resueltas por el Consejo Nacional Electoral en instancia administrativa. De otro lado se busca otorgar una nueva atribución a la jurisdicción Contencioso Administrativa para incorporar al ámbito de sus competencias a los partidos, cuando del ejercicio de sus funciones se pueda endilgar una responsabilidad política derivada de imputaciones penales atribuibles a sus directivos, miembros del partido, o sus candidatos elegidos en los cuerpos o cargos de elección popular.

## **b) El sistema electoral**

Los sistemas electorales tienen por finalidad determinar reglas conforme a las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y de acuerdo con las cuales se pueden convertir votos en escaños o curules parlamentarias (en el caso de elecciones para congreso) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones para presidente, gobernadores, alcaldes y miembros de juntas administradoras locales). A continuación se exponen los objetivos principales de la reforma con respecto a las dimensiones más importantes de los sistemas electorales, cuyo ajuste se pretende llevar a cabo:

i) El umbral electoral o barrera legal para que un partido político pueda obtener representación política.

Como fruto de la reforma incorporada a la Constitución Política por el Acto legislativo N° 1 de 2003, existen hoy en Colombia dos tipos de umbrales o barreras legales: El primero, el umbral que se aplica para reconocer personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, establecido en el 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado (artículo 108 de la C.N.). En segundo lugar, el umbral que según el artículo 263 de la Constitución Política se aplica para que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos puedan obtener representación a través de la asignación de curules en las corporaciones públicas de elección popular, es del 2% de los votos sufragados para Senado de la República o del 50% del cuociente electoral en



el caso de las demás corporaciones (Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Consejos Municipales y Juntas Administradoras Locales).

El efecto directo de la incorporación del umbral para obtener representación política, después de las elecciones legislativas de 2006, fue la desaparición de sesenta y cuatro movimientos y partidos políticos. De las veinte listas avaladas para Senado, sólo diez lograron superar la barrera, en tanto que en la Cámara de Representantes el umbral sólo fue superado por el 30% de los partidos políticos que se presentaron a la contienda, lo cual demuestra la eficacia de la medida en aras de los objetivos buscados (detener el fraccionamiento y buscar la agrupación de los partidos). El umbral de representación política generó un proceso de recomposición interna de las colectividades. El 69% de quienes fueron elegidos en 2006, cambiaron de agrupación partidaria entre 2002 y 2006.

En este contexto y con el objetivo de fortalecer los mecanismos para evitar el fraccionamiento de los partidos, la reforma propone el incremento del umbral para representación, del 2 al 3% a partir del 2011 en adelante.

### **c) El Financiamiento de los partidos y las campañas políticas.**

El problema que afronta Colombia en materia de financiación de partidos y campañas no se ubica en el terreno de la ley, sino en los mecanismos para llevarla a la práctica, en las debilidades institucionales y en una cultura política permisiva frente a las violaciones de la normatividad vigente. En efecto, la legislación colombiana en materia de financiación de partidos y campañas ha evolucionado razonablemente, especialmente con motivo de la expedición de la Ley 996 de 2005 (Ley de garantías electorales) que contiene las regulaciones expedidas para brindar garantías políticas a consecuencia de la implantación de la reelección presidencial. En lo concerniente a las elecciones presidenciales, se puede afirmar que ellas se desenvuelven dentro de un marco de transparencia y que los partidos en términos generales se ciñen en la actualidad de los preceptos regulatorios, por estas elecciones más fáciles de controlar y vigilar. No obstante, no ocurre lo mismo en las elecciones para Corporaciones Públi-



cas, especialmente del ámbito territorial frente a las cuales, las autoridades electorales carecen de instrumentos reales para ejercer un verdadero control, la violación de las normas es acentuada y la transparencia, topes de gastos y entrega de información se quedan escritos en un buen número de casos.

La presente reforma, siguiendo la recomendación de la Comisión de Ajuste Institucional, pretende llevar a cabo una tarea de homologación legislativa, comenzando por ampliar los avances normativos que fueron puestos en vigor a raíz de la implantación de la reelección inmediata, contenidos en la mencionada ley de garantías electorales (Ley 996 de 2005), en este sentido se propone la transferencia de las normas sobre financiación de las campañas presidenciales a los demás procesos electorales. El acervo normativo arranca de la llamada Reforma Electoral (Acto Legislativo 01 de 2003), pasando por la implantación de la reelección y las demás normas constitucionales que acompañaron esta decisión (Acto Legislativo 02 de 2004), la Ley de Garantías Electorales que desarrolló la anterior reforma (Ley 996 de 2005) y la Sentencia de la Corte Constitucional que revisó el proyecto de ley de garantías, el cual resultó sustancialmente modificado (Sentencia C-1153 de 2005).

Con el fin de permitir a los candidatos contar con recursos de origen estatal para desarrollar sus campañas, se establece el anticipo de una suma de dinero equivalente a un porcentaje de los recursos que obtuvo ese partido a través del sistema de reposición por votos depositados de acuerdo con lo que determine la ley y con la autorización del Consejo Nacional Electoral. Esto aliviará de manera importante a los candidatos, que por no contar con financiación privada o que contando con ella, se considera escasa, puedan llevar a cabo sus actividades electorales con mayor tranquilidad.

#### **d) Inhabilidades.**

Las inhabilidades son un instrumento de prevención del desvío de la función pública muy utilizado desde la Constitución de 1886 y significativamente ampliado en la Constitución de 1991. Con posterioridad a 1991



mediante el Acto Legislativo 1 de 2004 se adicionó una inhabilidad más, en la que se incurre por haber dado lugar como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño. La jurisprudencia ha desarrollado la noción jurídica de las inhabilidades como la inelegibilidad de una persona para un cargo o responsabilidad pública o la imposibilidad de continuar en el ejercicio del cargo o de la función, en el caso de las inhabilidades sobrevinientes. También ha señalado que el objeto de las inhabilidades es principalmente garantizar la absoluta transparencia de quienes tienen a su cargo el ejercicio de las funciones públicas y generar la confianza de la colectividad en que sus servidores no ponen la función pública al servicio de sus intereses, sino al servicio del interés de la sociedad y que su ejercicio solo está orientado al cumplimiento de los fines estatales.

La pretensión de una reforma política tendiente a garantizar la legitimidad de las Instituciones y a preservar la labor del legislativo de influencias nocivas de los grupos al margen de la ley y de los dineros ilícitos, quedaría incompleta si no se diseñan mecanismos para prevenir la ocurrencia de estos fenómenos que empañan la democracia. En este sentido es indispensable impedir que las personas que han generado la percepción pública de ilegitimidad por haber sido condenadas por delitos contra el libre ejercicio del sufragio puedan postularse a cargos de elección popular, o sean nombrados en otros cargos o se conviertan en contratistas del Estado. Se requiere preservar la dignidad del Congreso de la República como órgano representante del pueblo, la legitimidad de su conformación como expresión real de la voluntad popular, la confianza ciudadana en quienes dictan las leyes y en general, en quienes son elegidos con el voto popular.

En este espíritu, la presente reforma pretende ampliar y perfeccionar el régimen de inhabilidades, otorgando competencia al Consejo Nacional Electoral, para “decidir la revocatoria de la inscripción de los candidatos” antes de la elección del candidato inhabilitado. El marco conceptual para



el ajuste al régimen de inhabilidades, está orientado por los siguientes supuestos que si bien no se encuentran taxativamente en la propuesta, animan su inclusión y su eventual reglamentación:

- a) Que la inhabilidad aparezca manifiesta por confrontación directa o mediante documentos públicos;
- b) Que en forma sumaria se dé oportunidad al candidato para ofrecer explicaciones;
- c) Que el partido se niegue a retirar el aval otorgado;
- d) Que la medida sea oportuna;
- e) Que la decisión pueda tener control judicial posterior;
- f) Ello significa que cuando para demostrar la inhabilidad sea necesario un acervo probatorio o hacer interpretaciones jurídicas, debe esperarse a que operen los mecanismos judiciales;
- g) Que debe respetarse el derecho de audiencia y de defensa del candidato cuestionado;
- h) Que debe darse oportunidad al partido para enmendar sus errores; e
- i) Que el mecanismo sea realmente preventivo.

La responsabilidad política de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

Frente al tema de la responsabilidad política, teniendo en cuenta la histórica coyuntura que vive Colombia, en la que los éxitos de la seguridad democrática permiten afirmar con confianza y determinación que los actores armados ya no podrán ejercer la violenta y cruel influencia que ejercieron otrora, se hace necesaria la definición de un régimen sancionatorio de los partidos políticos, extensivo a los movimientos y grupos significativos de ciudadanos, que blinde el ejercicio de la política, contra presiones e influencias criminales.

Con base en este régimen, deberán ser separados de manera clara y eficaz, los linderos entre las conductas individuales de los miembros y candidatos de los partidos y los deberes de diligencia, coherencia programática y responsabilidad pública de las organizaciones partidarias frente a los electores, estableciendo causales de responsabilidad individual y co-



lectiva, que castiguen con severidad las conductas personales o grupales que sean violatorias de la Constitución y/o la ley; todo ello sin afectar la adecuada, justa y transparente representación política en los órganos de elección popular. Para dar mayor alcance al tema de la responsabilidad política, será prioritario avanzar en materias como la del funcionamiento organizado y programático de las bancadas y el combate a la doble militancia.

**a) Régimen de responsabilidad política de los partidos, y mecanismos para evitar la influencia de asociaciones ilícitas en la política.**

La reforma constitucional llevada a cabo a través del Acto legislativo número uno de julio de 2003, introdujo importantes cambios al sistema electoral, al régimen de partidos políticos, a la financiación de las campañas políticas, al funcionamiento de las cámaras legislativas y a la organización electoral. Esta reforma política buscaba el fortalecimiento y la democratización de los partidos políticos, así como la erradicación de los estímulos que impulsaban las malas costumbres y/o prácticas políticas en general, y el clientelismo y la corrupción en particular. Después de 5 años de vigencia de la mencionada reforma, se han venido presentado circunstancias de carácter político, social y de orden público, que han generado la necesidad de considerar nuevos cambios, entre los cuales se impone la necesidad de introducir algunas sanciones a los partidos políticos que como consecuencia de la penetración por parte de actores ilegales, como el narcotráfico, el paramilitarismo y la guerrilla, se han visto afectados en su estructura institucional y han afectado a su vez, al mismo Congreso de la República.

En consonancia con lo anteriormente expresado, es necesario estructurar un régimen de responsabilidad política de los partidos, expresado tanto en normas constitucionales como legales, que tenga como base los siguientes fundamentos:

i) Las sanciones a los partidos políticos que tengan nexos con asociaciones ilícitas o se financien con dineros de procedencia indebida, pueden



llegar hasta la cancelación de la personería jurídica, o la suspensión de sus actividades.

ii) El régimen de responsabilidad política de los partidos (imposición de sanciones) debe ser decidida judicialmente, con respeto al debido proceso y la garantía de la doble instancia. Dicha decisión corresponderá al Consejo de Estado.

iii) El trámite procesal debe ser eficiente (rápido) pero garantista (acusatorio, concentrado y oral). Dentro de él, pueden adoptarse medidas cautelares cuando sea manifiesta la violación de las causales de responsabilidad.

iv) Es necesario distinguir los casos en los cuales existe responsabilidad directa del partido por sus propios actos, de aquellos eventos en los que esta se origina por la conducta de sus candidatos.

v) Para efectos de la responsabilidad del partido por el hecho de sus candidatos, debe existir una estructura de imputación precisa, con base en la cual se decida claramente acerca de la responsabilidad del partido. V gr. la infracción de los deberes de diligencia, por no haber adoptado medidas para evitar la injerencia de grupos al margen de la ley en las actividades de sus candidatos.

vi) El sistema de responsabilidad política de los partidos debe ser autónomo, desligado de la responsabilidad penal individual. Las estructuras de responsabilidad colectiva de los partidos políticos son diferentes de la responsabilidad penal. No es posible que a partir de la responsabilidad penal, automáticamente se infiera la responsabilidad política colectiva, pues por esta vía se estarían afectando los derechos fundamentales de los partidos políticos.

vii) El sistema debe estar construido por medio de reglas (las causales pueden coincidir con la descripción de conductas en los tipos penales). Por ende, debe describirse exactamente qué sanción corresponde a cada comportamiento, y señalar expresamente qué causales conducen a la di-



solución, o la suspensión. Por ejemplo, serían causales de disolución de un partido, entre otras, las siguientes:

- i) Fomentar, patrocinar o colaborar en la formación o mantenimiento de asociaciones ilícitas, o hacer parte de ellas;
  - ii) Colocar la administración pública en las cuales tenga representación el partido, al servicio de grupos al margen de la ley;
  - iii) Permitir que una asociación ilícita realice propaganda o actos de proselitismo a favor de un determinado partido;
  - iv) Permitir que una asociación ilícita influya en la población para que apoyen a los candidatos del partido; o
  - v) Financiarse con dineros provenientes del narcotráfico u otras actividades delictivas.
- viii) Debe consagrarse una tipología de causales de responsabilidad de los partidos, que distinga entre las actividades directas y las actividades de sus miembros, haciendo uso de normas jurídicas con estructura de reglas.
- Es decir, normas que claramente consagren cuál es el supuesto de hecho (la causal de responsabilidad) y la consecuencia que de ella se deriva (la sanción).
- ix) Las sanciones a los partidos van desde la imposición de amonestaciones, multas, prohibición de nuevas postulaciones para los siguientes comicios, y devolución de dineros de financiación, hasta suspensión y la disolución del partido. Además, debe contener un amplio margen para la consagración de medidas reparatorias no tradicionales, como las consagradas en el sistema internacional de los derechos humanos (v. gr., medidas simbólicas de reparación, expresiones de arrepentimiento, etc.).
  - x) Para fortalecer el régimen de responsabilidad de los partidos, debe consagrarse un régimen de prohibiciones y deberes.

xi) El régimen de sanciones a los Partidos Políticos no puede aplicarse retroactivamente.

### **b) La doble militancia**

Para mantener la disciplina interna de los partidos y la transparencia ante el elector, es necesario definir y regular lo relacionado con la militancia en los partidos. En este punto en concreto, la reforma se propone hacer más exigente y dar mayor alcance a la prohibición constitucional de afiliación simultánea a más de un partido, establecida en el artículo 107 Superior, de manera que la regla constitucional también consagre una obligación para que los militantes de un partido no puedan estar simultáneamente afiliados a otros. Así mismo, se propone prohibir a los miembros de un partido, apoyar candidatos de otros partidos o movimientos. Finalmente, se busca que un miembro de una corporación pública que decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul con suficiente anterioridad a la fecha de la inscripción.

### **c) El régimen de suplencias**

Dentro de la filosofía del referendo votado en el año 2003, en el cual se sometía a la aprobación de los colombianos que los miembros de las corporaciones públicas no tendrían suplentes, se busca consagrar en el texto de la Constitución una normativa por la cual las únicas faltas que se suplan a partir de las elecciones de 2010, sean las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada (falta absoluta). En estos casos, el titular será reemplazado por el candidato que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La vacancia por renuncia voluntaria no justificada, no se supliría, pero tampoco sería causal de pérdida de investidura. La renuncia no sería justificada cuando se hubiere iniciado una investigación judicial contra el congresista. Se eliminan las faltas temporales.

La alegación de incapacidades no justificadas o cualquier acuerdo que se haga con intención, o que produzca como efecto la renuncia del titular a



su curul para abrirle camino a quien haya de sustituirlo, será causal de pérdida de investidura para las partes involucradas.

Finalmente, con el espíritu de proteger y defender la representación política, 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 convocaría a elecciones para llenar las plazas vacantes.

#### **d) Consultas interpartidistas**

Con el propósito de fortalecer los partidos políticos se establece la posibilidad de celebrar Consultas Interpartidistas para postular candidatos. En el mismo contexto se incluye la prohibición para efectuar coaliciones entre partidos y grupos significativos de ciudadanos.

#### **e) Género y participación política**

Los partidos políticos cumplen una importante labor en el campo de la participación ciudadana y la representación de los intereses y anhelos de la ciudadanía. Es el partido político quien agrupa esos intereses y los traduce en propuestas de política pública y de actuar político. De otra parte, con el propósito de participar en las decisiones públicas y en el manejo del Estado, los partidos compiten abiertamente por cargos de representación popular, tanto en organismos colegiados como en instancias de la administración. En este ámbito de participación y representación, la responsabilidad política de los partidos se extiende al deber que estos tienen de abrir espacios para todos los ciudadanos y ciudadanas sin distinción alguno.

Es en este contexto que surge el tema de la necesidad de superar la discriminación estructural a las mujeres, la cual ha inducido un cambio de raíz en el abordaje constitucional del principio de igualdad. De la simple no discriminación se ha pasado al diseño de políticas activas para remediar inequidades estructurales. Se trata de la puesta en marcha de acciones



afirmativas que provoquen un cambio de la igualdad de oportunidades a la igualdad de resultados.

En Colombia, la mujer vino a conquistar el derecho al voto solamente en 1957. Más tarde, este derecho se amplió no solo a elegir, sino a ser elegidas, en medio de una gran resistencia. En 50 años, nuestro país ha avanzado de manera importante en lo que respecta a la participación política de la mujer; existe ya la conquista constitucional, tanto para desarrollar acciones afirmativas en materia de discriminación, como para incidir en la organización interna de los partidos, naturalmente, dentro de ciertos límites que respeten su autonomía. A eso se agrega que para la administración pública, ya la Ley 581 de 2000 (conocida como ley de cuotas) dispuso la obligación de respetar una cuota del 30% de mujeres.

Tomando en consideración los argumentos anteriormente expuestos, la presente reforma propone que para la elaboración de listas electorales para los cuerpos colegiados, no exista para ninguno de los dos géneros un porcentaje mayor del 70%, ni uno menor al 30%. Así, los partidos deberán incluir en sus listas para las corporaciones públicas cada vez más mujeres lo que se traducirá definitivamente en mayores oportunidades.

#### **f) Voto en blanco**

Dentro de los avances del sistema democrático en Colombia, el voto en blanco ha tenido distintos momentos en su consolidación como una forma clara y representativa del disenso popular hacia las costumbres políticas, los candidatos propuestos, y las formas de gobierno. En esa medida, hemos visto cómo en la actualidad se admite constitucional y legalmente su contabilización para todos los fines jurídicos de una elección. No obstante, requiere de una mayoría superior a la que se exigiría a cualquier candidato, pues para efectos de repetir una elección, este debe alcanzar una mayoría de la mitad más uno del total del censo electoral, cauterizando el inconformismo ciudadano frente a los despropósitos que estos adviertan del ejercicio del poder público, o del engaño percibido con causa en programas de gobierno incumplidos.



En coherencia con otros apartes de esta reforma, el Gobierno propone que al voto en blanco se exija una mayoría “simple” para tener plenos efectos. Esta propuesta, sería un paso importante en la consolidación de la expresión de la voluntad popular, toda vez que se convertiría en una sanción ciudadana, clara y directa, contra las formas de corrupción, uso indebido del principio de representación, e inconformismo generalizado frente a las opciones que le presenten.

### **g) La transparencia en las relaciones entre las ramas del poder público**

Como se mencionó anteriormente, la presente reforma política busca fortalecer los mecanismos para erradicar las prácticas nocivas, combatir las malas costumbres políticas y blindar el ejercicio de la política contra las influencias y presiones criminales. Todo ello debe hacerse dentro de un marco de equilibrio, colaboración armónica y respeto mutuo en el ejercicio de las funciones de los poderes públicos. En este espíritu, es necesario revisar la normatividad relacionada con los siguientes temas:

#### **a) Sistema de pesos y contrapesos**

Para preservar la independencia entre servidores públicos de diversas ramas del poder, y dar operatividad al llamado sistema de “pesos y contrapesos”, la presente reforma pretende imponer ciertas prohibiciones respecto de los servidores públicos que pueden postular o elegir otros candidatos al servicio público, o que tienen la competencia para juzgarlos o aplicarles votos de censura.

El planteamiento general consiste en generalizar ciertas prohibiciones que ya existen en los artículos 126, 245 y 268 de la Constitución en materia de provisión de empleos; extendiéndolas a la celebración de contratos en forma directa; y a la producción de actos administrativos de carácter discrecional y particular.

Al tiempo, se propone que la postulación de candidatos para cargos de libre nombramiento y remoción la hagan los partidos políticos y movi-



mientos, de manera abierta y pública. Lo anterior tiene por objetivo que haya una responsabilidad política de quien postula sino también de aquel que es postulado en representación de un partido, por su actuación en determinado cargo en entidad oficial.

## **b) La moción de censura**

Para la aprobación del Acto Legislativo N° 1 de 2007, por medio del cual se modificaron varios artículos de la Constitución Política, en lo que se refiere a la moción de censura como un instrumento fundamental del control político, se esgrimieron entre otras las siguientes razones:

- i) Flexibilizar los procedimientos que para ese entonces regulaban la moción de censura, para hacerlos más ágiles y expeditos.
- ii) Ampliar el ámbito de acción de la moción de censura que para entonces recaía solo sobre los Ministros del Despacho, para extenderla a los Jefes de Departamento Administrativo, Presidentes, Gerentes o Directores de Instituciones del orden nacional responsables del diseño e implementación de políticas públicas;
- iii) Permitir que los Concejos Municipales y Distritales, así como las Asambleas Departamentales, pudieran ejercer la moción de censura, como instrumento del control político.

Si bien estos objetivos fueron y son plausibles en el espíritu de ofrecer mejores y más eficientes mecanismos de control político, para el caso de la aplicación de la moción de censura a los Ministros del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, y Presidentes, Gerentes o Directores de Instituciones del orden nacional, hay que decir que en aras de una “economía procesal”, expresada en mecanismos más ágiles y expeditos, no pueden ni deben afectarse los derechos fundamentales de los mencionados servidores públicos, específicamente en lo que se refiere a las garantías básicas del debido proceso y la doble instancia, aún más, cuando el efecto directo de la aprobación de la moción de censura es la separación misma del cargo. En este contexto, la presente reforma pretende modifi-



car la Constitución en lo que se refiere a la necesidad que la moción de censura surte su trámite en las dos cámaras legislativas, conservando por lo demás, las modificaciones generales del Acto Legislativo N° 1 de 2007. De este modo, se conservaría la necesaria coherencia en el sistema de pesos y contrapesos, propia del sistema bicameral establecido por la Constitución Política.

### c) Cabildeo

Como parte de la misma filosofía de lograr una mayor transparencia entre las ramas del poder público, y aunque se refiera a las actuaciones de personas distintas a los servidores públicos, la reforma pretende introducir una obligación de regular el ejercicio del “cabildeo”, entendido como aquel conjunto de actividades desempeñadas por personas particulares o jurídicas, para obtener voluntades dentro de los cuerpos colegiados de elección popular. En este sentido se busca que las personas que en forma habitual asisten al Congreso para hacer llegar a los congresistas opiniones o solicitudes de gremios, asociaciones o personas particulares acerca de los proyectos de ley o actos legislativos que el Congreso estudia, deberán inscribirse como cabildantes, revelar el nombre de las personas en cuyo interés actúan, y dejar constancia escrita del sentido de su intervención.

Una ley tendrá que desarrollar la materia; la violación de los deberes por parte de los cabildantes y de las personas en cuyo interés actúan será sancionada en la forma que esa ley determine.

Cordialmente,  
El Ministro del Interior y de Justicia,  
*Fabio Valencia Cossio.*  
Bogotá, D. C., agosto 26 de 2008



**Cámara de Representantes**  
**Secretaría General**

El día 26 de agosto del año 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 106 de 2008 Cámara con su correspondiente exposición de motivos, por El Ministro del Interior y de Justicia.

El Secretario General,  
*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*