



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 303

Bogotá, D. C., viernes, 15 de mayo de 2015

EDICIÓN DE 4 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 NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 153 DE 2014 CÁMARA, 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., 15 de mayo de 2015

Señor Doctor

JAIME BUENAHORA FEBRES

Presidente Comisión Primera

NEFTALÍ SANTOS RAMÍREZ

Vicepresidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2014 Cámara, número 018 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 cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente me permito rendir informe de ponencia negativa, para el primer debate de la segunda vuelta en Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes al **Proyecto de Acto Legislativo número 018 de 2014 de Senado y 153 de 2014 Cámara, 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.**

Cordialmente,

ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

#### TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo número 018 de 2014 de Senado y 153 de 2014 Cámara, 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*, es un proyecto de iniciativa de los siguientes Ministerios: Ministro del Interior, doctor Juan Fernando

Cristo Bustos y el Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Yesid Reyes Alvarado.

Este proyecto de acto legislativo, comenzó su trámite legislativo de primera vuelta en la Comisión Primera de Senado, donde se designaron como ponentes los honorables Senadores Claudia López, Doris Vega, Jaime Amín Hernández, Alexander López, Carlos Fernando Mota, Horacio Serpa, Germán Varón, y como Coordinadores Ponentes a los honorables Senadores Hernán Andrade Serrano y Armando Benedetti.

Realizada la votación y aprobación del proyecto en el primer debate, se inició la discusión en la Plenaria del honorable Senado de la República, donde se presentó una ponencia mayoritaria con su respectivo pliego de modificaciones.

Posteriormente el proyecto fue remitido a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. La Mesa Directiva de la Comisión designó como ponentes a los honorables Representantes a la Cámara: Julián Bedoya Pulgarín, José Rodolfo Pérez Suárez, Humphrey Roa Sarmiento, Hernán Penagos Giraldo, Harry Giovanni González García, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero, Béner León Zambrano Erazo, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Rodrigo Lara Restrepo y Álvaro Hernán Prada Artundúa.

Durante el segundo debate en la honorable Cámara de Representantes fueron presentadas tres ponencias, una mayoritaria y dos ponencias minoritarias de la honorable Representante Angélica Lozano y el suscrito. Después de ser sometido a discusión y a votación, el proyecto fue finalmente aprobado por la Plenaria. Posteriormente se redactó el texto de conciliación que fue presentado en la Plenaria del honorable Senado de la República y en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, donde fue debatido y votado.

Para el primer debate de la segunda vuelta del trámite legislativo del Proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera del honorable Senado de la República, se presentó una ponencia mayoritaria, la cual fue sometida a debate y votación.

Durante el segundo debate de la segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo, se presentó una ponencia mayoritaria en la Plenaria del honorable Senado de la República, la cual se debatió y posteriormente se presentó el informe de ponencia para ser aprobado y remitido a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes.

### CONSIDERACIONES

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 podes-

res 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>.

Resulta preocupante cómo en este Proyecto de Acto Legislativo, se ve seriamente comprometida la independencia de la Rama Judicial, cuando la

<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.

intromisión de la política debilita la majestad de la justicia que debe caracterizar a los jueces y sus decisiones y donde el imperio de la ley no puede estar atado a intereses de ninguna naturaleza. En concordancia con lo expuesto, durante la audiencia pública realizada el día 15 de mayo en Comisión Primera de Cámara, el Magistrado Hermes Darío Lara manifestó que con esta reforma, Colombia le está apostando a la “venezolanización” de la justicia; a su vez la doctora Martha Inés Montaña Suárez, expresó que es opuesta la pretensión de los autores del proyecto de ley “Equilibrio de Poderes”, con su real contenido, “*el cual genera dependencia y subordinación de la Rama Judicial al Gobierno, con la intromisión y control de la Rama Ejecutiva en la Judicial, violentando los Principios de Autonomía e independencia de cada rama, de esta manera desequilibrando los tres (3) poderes públicos*”.

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 23 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.

Si bien, existe conciencia sobre las dificultades que tiene actualmente el Consejo Superior de la Judicatura, la propuesta del Gobierno nacional con la desaparición de esta institución, representa un retroceso institucional, jurídico y político del Estado, la transformación que se le piensa dar al crear un Gerente para que gobierne todo el poder judicial, no solo representa un retroceso sino una gran pérdida para la ciudadanía; con la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, se puede vislumbrar impunidad a futuro, desaparición del control disciplinario para funcionarios y empleados de la Rama Judicial, pérdida de acceso a la justicia y corrupción al interior de esta Rama.

Otro peligro latente de este proyecto, es el riesgo que constituye la *sustitución de la Constitución*, la Corte Constitucional ha dicho “*el poder de reforma es la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado de modificar una Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la misma Constitución*” el poder de reforma tiene límites y está sujeto a controles,

con relación a la Constitución de 1991, esta Corte sustenta que so pretexto de reformar la Constitución esta sea *sustituida* por una Constitución totalmente diferente excediendo la competencia del titular. Mediante Sentencias C- 970 de 2004 y C-971 de 2004 la Corte Constitucional dispuso que el principio de separación de poderes, es un elemento sustancial de la Carta Política e igualmente expresó en su Sentencia C-037 de 1996, que la Administración de Justicia debe ser autónoma e independiente. En conclusión este proyecto de reforma sustituye parcialmente la Constitución en el sentido que el título se refiere a un supuesto “Equilibrio de Poderes”, el cual no se da durante el desarrollo del texto del proyecto, sino que por el contrario, agrava el desequilibrio, aumenta el poder en cabeza del Presidente de la República y garantiza la impunidad.

Por otro lado, lo que se evidencia en el texto que fue aprobado, es que debido a la forma como está constituida la Comisión de Aforados, sería inoperante y con un antejuicio político, generaría impunidad.

Es lamentable que se haya excluido la iniciativa que pretendía eliminar progresivamente el voto preferente e instaurar el voto cerrado y bloqueado. 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”. 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 partidos, lo cual ha propendido por el debilitamiento institucional de los mismos, haciendo que compitan entre sí, rompiendo la unidad ideológica y generando fragmentos al interior de los partidos políticos.

Temas que no merecen ser despreciados como la paridad y la llamada “lista cremallera”, han sido abolidos por el texto propuesto, lo cual es penoso, debido a que esta medida de discriminación positiva, reivindica y fomenta la participación política de las mujeres y obliga a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos a incentivar líderes femeninos.

Es preocupante la forma en la que está planteada la elección del Contralor, si bien estos funcionarios deberán participar en un proceso de convocatoria pública, será el Congreso de la República en Pleno y por mayoría absoluta quien los elija, lo cual aumenta el riesgo de corrupción electoral, debido a que esto genera la mercantilización de ofrecimientos en el Congreso y favorece el escenario propicio para las negociaciones en torno a la elección del cargo.

Conforme a los reparos anteriormente expuestos, considero que la reestructuración orgánica y funcional que se plantea en el Proyecto de Acto

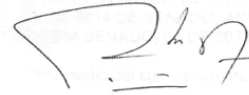
Legislativo, *por medio del cual se adopta una Reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones*, distorsiona, afecta y disfraza de manera significativa el equilibrio de los poderes, otorgando amplias facultades presidenciales, haciéndole un monumento a la impunidad y desdibujando no solo la voluntad del constituyente primario, sino impidiendo el cumplimiento de los fines del Estado.

### **Proposición**

De acuerdo a las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia negativa y en consecuencia solicito respetuosamente a la Comisión Primera, el archivo en los términos legalmente establecidos al Proyecto de Acto Legislativo número 018 de 2014 de Senado y 153 de 2014 Cá-

mara, 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*.

Cordialmente,



**ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA**  
Ponente Único  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila