

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO _____ DE 2014

Por medio del cual se modifican los artículos 233, 249, 254, 267 y 276 de la
Constitución Política

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:

Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para un período de ocho 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.

Quien haya ejercido en propiedad el cargo de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado 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 del Consejo Superior de la Judicatura, ni aspirar a cargos de elección popular sino ocho años después de haber cesado en sus funciones.

Los Magistrados de la Corte Constitucional no podrán ser reelegidos.

Artículo 2. El artículo 249 de la Constitución Política quedará así:

ARTICULO 249. La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura, ni aspirar a cargos de elección popular sino ocho años después de haber cesado en sus funciones.

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

Artículo 3. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:

ARTICULO 254. El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas:

1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.
2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley.

Quien haya ejercido en propiedad el cargo de magistrado del Consejo Superior de la Judicatura no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado, ni aspirar a cargos de elección popular sino ocho años después de haber cesado en sus funciones.

Artículo 4. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:

ARTICULO 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.

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 igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato 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, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura, ni aspirar a cargos de elección popular sino ocho años después de haber cesado en sus funciones.**

Sólo 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 elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido

profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la Ley.

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.

Artículo 5. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:

ARTICULO 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. **No podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura, ni aspirar a cargos de elección popular sino ocho años después de haber cesado en sus funciones.**

Artículo 6. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Exposición de motivos

El proyecto de acto legislativo tiene como objetivo introducir dos clases de modificaciones a la Constitución Política, ambas tendientes a mejorar el funcionamiento de los órganos de control del Estado. La primera modificación es una reforma al artículo 276 de la Constitución Política, tendiente a limitar el periodo del Procurador General de la Nación para impedir que este pueda buscar su reelección. La modificación del periodo solo se propone con relación al Procurador General de la Nación, pues con relación a cargos como el de Contralor General de la República o el de Fiscal General de la Nación, o con relación a los magistrados de las altas cortes, la Constitución sí previó una limitación del periodo de quienes ejercieran en propiedad estas funciones. La segunda modificación es relacionada con la imposición de una inhabilidad para quienes se desempeñen como Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, o magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura. La idea es que quien se haya desempeñado en alguno de estos cargos no pueda ejercer los demás sino luego de 8 años del vencimiento del periodo. El propósito de esta modificación es doble. Por un lado, que estos funcionarios no desempeñen sus funciones con el objetivo de incidir en su elección para otra corporación o entidad, y que no pretendan utilizar sus funciones de manera que las pongan al servicio de intereses electorales. Por otro lado, que los funcionarios que participaron en la elección de un funcionario público, no puedan a su vez ser elegidos o nominados para otro cargo público por el funcionario que ellos mismos ayudaron a elegir.

Con la finalidad de exponer las modificaciones que introduce el proyecto de acto legislativo, nos parece conveniente iniciar explicando la finalidad de las modificaciones al artículo 276 de la Constitución Política. De esta manera se puede ilustrar cómo la limitación del periodo del Procurador y la inhabilidad para ejercer ciertos cargos fortalecen el diseño institucional de este organismo de control. Hecho esto, queda más sencillo explicar la razón de ser de las demás inhabilidades que propone el proyecto de acto legislativo.

El proyecto de acto legislativo propone dos modificaciones al artículo 276 de la Constitución Política, relacionado con el Procurador General de la Nación. La primera modificación es relacionada con el periodo del Procurador, especificando que quien sea nombrado en este cargo no podrá desempeñarlo sino por tan solo un periodo. Esto implica que no podrá ser reelegido ni de manera inmediata ni para futuros periodos en el cargo, e implica también que al vencimiento del periodo no puede continuar en el cargo incluso en el caso de que el Senado de la República no haya elegido a otra persona para desempeñarse como nuevo Procurador o Procuradora General de la Nación.

La segunda modificación que propone el proyecto de acto legislativo es la de establecer una inhabilidad para las personas que ejerzan en propiedad el cargo de Procurador General de la Nación. Esta inhabilidad pretende que los titulares de la Procuraduría no puedan al vencimiento de su periodo desempeñar ciertos cargos específicos, a saber: Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura, e igualmente para participar en elecciones. Tanto para este evento, como para los cargos antes mencionados, se propone que la inhabilidad sea por ocho años.

La razón que explica la prohibición de la reelección del Procurador General de la Nación es la siguiente: el buen funcionamiento de la Procuraduría, en especial en lo relacionado con el adecuado ejercicio de la función disciplinaria que le compete, es incompatible con la reelección del Procurador. En este sentido, el proyecto de acto legislativo no busca nada distinto que fortalecer el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, modificando su diseño institucional en lo relacionado con el periodo de quien ejerce en propiedad este cargo, para evitar que el titular de esta institución pueda reelegirse, lo cual fortalecerá el control disciplinario de la Procuraduría.

La incompatibilidad del adecuado desempeño de la función de control disciplinario y la reelección del Procurador es sencilla: el Procurador controla disciplinariamente a funcionarios encargados de las funciones de nominación y elección del titular de la Procuraduría General de la Nación, por lo que se hace difícil que desempeñe su control disciplinario con imparcialidad cuando está de por medio la posibilidad de obtener la reelección. Explicaremos esto con más detalle.

De acuerdo con el artículo 276 de la Constitución, *“el Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado”*. El Procurador General de la Nación ejerce la vigilancia y control de la actuación de los altos funcionarios del Gobierno nacional (como por ejemplo Ministros de cartera), y por esa vía puede ejercer cierta presión sobre el Presidente de la República para efectos de obtener su nominación. Por ejemplo, dejar de abrir una investigación disciplinaria a un ministro, o la amenaza de abrir una a uno de ellos, puede ser una herramienta de presión, y no un simple ejercicio de sus facultades constitucionales. Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 266 de la ley 5ª de 1992, en desarrollo del numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política, al Procurador le compete vigilar la conducta de senadores y representantes a la Cámara, es decir, controla disciplinariamente a las personas encargadas de nombrarlo, ya que, como se sabe, el Procurador es elegido por el Senado de la República.

En ejercicio del control disciplinario, al Procurador le compete investigar disciplinariamente a funcionarios del Gobierno y a los senadores, y producto de estas investigaciones puede imponerles drásticas sanciones, como la destitución, la inhabilidad (hasta por 20 años) y la suspensión en el cargo. Si se le permite al Procurador reelegirse, el diseño constitucional actual da lugar a que este funcionario pueda manipular su poder disciplinario para presionar por su reelección. En estas circunstancias, la imparcialidad del funcionario titular de la Procuraduría queda puesta en duda en situaciones de reelección, pues cada vez que se abra una investigación disciplinaria surgirá la sospecha de que la función disciplinaria se está usando para conseguir una ambición personal, y no para controlar el correcto desempeño de los servidores públicos, en especial cuando se trata de altos funcionarios como por ejemplo Ministros y Senadores. Por esto, para despejar esta duda que pueda existir sobre la imparcialidad del Procurador en el ejercicio de la función disciplinaria, el proyecto de acto legislativo propone prohibir la reelección del Procurador.

Por otra parte, como se dijo, el proyecto de acto legislativo propone establecer una inhabilidad a la persona que ejerza en propiedad el cargo de Procurador General de la Nación. El propósito que inspira esta inhabilidad es el mismo del que sirve de fundamento a la propuesta de prohibir la reelección del Procurador: promover el ejercicio imparcial de las funciones que le competen al Procurador General de la Nación. Específicamente, se propone que el Procurador no pueda utilizar

su función disciplinaria para influir en su designación para otros cargos, y que no se valga del poder burocrático que el cargo le ofrece para conseguir aspiraciones individuales. Estos cargos son los siguientes: Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura. Asimismo, la inhabilidad se extiende para aspirar a cargos de elección popular. En ambos casos, se trata de prohibiciones vigentes por los ocho años siguientes al vencimiento del término para el que fue elegido.

Para entender la razón de ser de la inhabilidad que se propone, vale recordar que el Fiscal General de la Nación es elegido *“por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido”* (artículo 249 de la Constitución Política). Por su parte, el Contralor General de la República es elegido por el Congreso en Pleno, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (artículo 267 de la Constitución Política). A su vez, los magistrados de la Corte Constitucional, según lo previsto por el artículo 239 de la Constitución, son elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Por último, los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria son elegidos por el Congreso de ternas enviadas por el Gobierno.

En el nombramiento de los cargos antes mencionados, como se ve, participan el Congreso o el Gobierno nacional, y en algunos casos el Congreso y el Gobierno nacional. En ambos eventos, el Procurador General de la Nación puede incidir por intermedio del ejercicio del poder disciplinario, pues, como se mencionó, puede vigilar a altos funcionarios del Gobierno y también a los senadores y a los representantes. Esto le permite poder poner la función disciplinaria que ejerce al servicio del interés personal de llegar a ocupar uno de estos cargos, desviándose del mandato constitucional que se le encomendó a la institución que dirige.

La inhabilidad también se propone para los cargos de magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Estos, según el artículo 231 de la Constitución, son nombrados por la respectiva corporación, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura. De acuerdo con el artículo 85 de la ley 270 de 1996, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura es quien envía al Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia listados de candidatos para que cada corporación provea la vacante. Así entonces, el Procurador no incide directamente a través del ejercicio de control disciplinario en la nominación y elección de los magistrados de ambas corporaciones. No obstante, existe otra manera como el Procurador puede influir en estos organismos por razón de las funciones que ejerce. La institución que lidera, la Procuraduría General de la Nación, *“tiene 400 cargos de más de 18 millones de pesos y 300 más de 10 millones de pesos”*¹, lo cual le da un gran poder burocrático que puede poner al servicio de su interés en ser nombrado en cargos como el de magistrado del Consejo de Estado o de la Corte Suprema de Justicia. A manera de ejemplo, de acuerdo con *La Silla Vacía*, el actual Procurador General de la Nación ha nombrado a *“22 amigos y familiares de magistrados de las altas cortes”*², lo cual da una muestra clara de la manera como la entidad podría eventualmente ser utilizada por alguna

¹ *Revista Semana*, “El poder del procurador Alejandro Ordóñez”, 9 de febrero de 2013, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-poder-del-procurador/332821-3>.

² *La Silla Vacía*, “Las fichas para la reelección del Procurador”, 1 de noviembre de 2012, disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/las-fichas-para-la-reeleccion-del-procurador-36860>.

persona que desempeñe el cargo de Procurador para tener influencia en una entidad en particular, en especial una de alta relevancia para el funcionamiento del Estado colombiano como el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia. Por esto consideramos que es justificado que la inhabilidad opere también para la posibilidad de ocupar el cargo de magistrado de ambas corporaciones.

La función disciplinaria y el poder burocrático que tiene la Procuraduría también pueden ser puestos al servicio de intereses electorales personales, por ejemplo, mediante la neutralización de contendores electorales valiéndose de la imposición de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, o mediante la búsqueda de favores políticos por el otorgamiento de nombramientos al interior de la institución, entre otras. Por esto, consideramos de suma importancia que la inhabilidad también esté referida a la aspiración a cargos de elección popular, por un periodo también de 8 años.

Ahora bien, una vez explicada la razón de ser de la inhabilidad que se propone con relación al Procurador General de la Nación, se entiende de manera más sencilla la finalidad que persiguen las demás inhabilidades. Además del Procurador General de la Nación, hay otros cargos que también podrían ver cuestionada la imparcialidad con la que deben ejercer sus funciones por permitírseles ser nombrados en otros cargos dentro de un lapso corto al vencimiento del periodo que cumplen. Por ejemplo, el titular de la Fiscalía General de la Nación podría, eventualmente, tomar en consideración intereses personales en el ejercicio de la acción penal para favorecer sus posibilidades de nombramiento en otra entidad, como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, o como magistrado de alguna de las Altas Cortes. Algo similar puede decirse de la Contraloría General de la República en lo relacionado con la forma como desempeña su función de control fiscal. Hay que agregar, además, que ambos organismos poseen poder burocrático, que también puede ser usado como herramienta para lograr el acceso a ciertos cargos, o para lograr favores políticos de cara a elecciones populares.

Con relación a los magistrados de las Altas Cortes, puede observarse que la Constitución Política atribuye a estas corporaciones funciones de nominación y de elección. Así, ejercen el poder de nominación con relación al Contralor General de la República (artículo 267 de la Constitución), al Procurador General de la Nación (artículo 276 de la Constitución) y a magistrado de la Corte Constitucional (artículo 233 de la Constitución). Y ejercen el poder de elección con relación a los magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (artículo 254 de la Constitución), con relación al Fiscal General de la Nación (artículo 249 de la Constitución). La nominación y la elección pueden ser funciones que se ejerzan no con la intención de nombrar a los mejores servidores públicos para que ejerzan en propiedad cargos de gran importancia para el Estado, sino en favores que esperan cobrarse a futuro. En este caso se configuraría lo que es tradicionalmente conocido como el “yo te elijo, tú me eliges”. Así, por ejemplo, un magistrado de la Corte Suprema de Justicia podría elegir a las vacantes para magistrados de esta corporación con el compromiso de que ellos luego lo nominen para integrar otro cargo, como la Procuraduría o la Contraloría, o para que fuera elegido magistrado del Consejo Superior de la Judicatura o Fiscal General de la Nación.

Además de este poder de incidencia en la nominación y en la elección de funcionarios, las funciones propias del cargo (la función de hacer justicia) puede ponerse al servicio de un interés personal (por ejemplo, para ganarse el favor del Gobierno nacional, quien a su vez incide en la nominación del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, y de algunos

magistrados de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura), en grave perjuicio de la administración de justicia.

Ahora bien, conviene explicar la razón que justifica la extensión de la inhabilidad. Proponemos que la inhabilidad sea de ocho años pues ello garantizaría que quienes aspiren a ser ternados o incluidos en listas o elegidos para esos cargos o cortes no hayan participado de la elección de ninguno de los magistrados de las corporaciones postulantes o electoras, de manera que no haya la posibilidad de incurrir en el círculo vicioso del “yo te elijo tú me eliges”. Un ejemplo sirve para ilustrar el ejemplo. Pensemos en el caso del Procurador General de la Nación o del Fiscal General de la Nación. Ambos podrían influir en la elección de magistrados de las Altas Cortes, bien sea utilizando su poder burocrático, o bien presionando mediante la manipulación de sus funciones constitucionales. Si quien desempeña el cargo de Fiscal o de Procurador logran proceder de esta forma al inicio del cargo, el magistrado que han ayudado a elegir durará en el cargo por cerca de 8 años siguientes al vencimiento del cargo de Fiscal o Procurador, según sea el caso, pues este es el periodo de los magistrados. Así, la mejor manera de evitar que haya favores pendientes en la elección de los cargos mencionados en la inhabilidad que proponemos, es igualar la inhabilidad por el término de ocho años.

Por lo anterior, consideramos que lo más sano para el buen funcionamiento de los organismos de control como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, de las Altas Cortes y de la Fiscalía General de la Nación, sería la aprobación de la inhabilidad que propone este proyecto de acto legislativo, para impedir que los que desempeñan en propiedad estos cargos puedan rotárselos entre sí, anteponiendo sus intereses personales de una nueva elección al interés mayor de servir al país mediante el buen desempeño de las funciones encomendadas a sus cargos.

Cordialmente,