



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1078

Bogotá, D. C., martes, 13 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 23 DE 2022 SENADO

por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política, se adopta una reforma política y se crea el Sistema Mixto Electoral para Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Acto Legislativo No. ____ de 2022

“Por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política, se adopta una Reforma Política y se crea el Sistema Mixto Electoral para Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones departamentales especiales.

En las circunscripciones departamentales, los representantes serán elegidos mediante un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional (50%) y un conjunto de distritos uninominales (50%) que dividen territorialmente el departamento. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá tendrán como mínimo dos (2) representantes y uno más por cada 1% del censo poblacional o fracción superior al 0,5% en exceso del primero 1% del censo poblacional.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

En cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, las curules se repartirán así: En los departamentos con tres (3) representantes, dos serán elegidos en distritos uninominales. En los demás departamentos con cuatro (4) o más representantes, la mitad de los representantes serán elegidos por una porción plurinominal a partir de listas únicas cerradas y bloqueadas presentadas por partidos o movimientos políticos para cada circunscripción departamental.

La otra mitad de los representantes será elegida en distritos uninominales de candidatos únicos presentados por partido o movimiento políticos en cada distrito. En caso de un número impar de curules, habrá una curul más en la porción uninominal, que en la plurinominal.

Dentro de cada departamento, las circunscripciones uninominales se distribuyen entre la capital departamental o su área metropolitana, y el resto de los municipios del departamento, dando prioridad a estos últimos.

La agrupación de municipios en circunscripciones uninominales será definida por la autoridad electoral de acuerdo con principios de equidad de población dentro de cada departamento, contigüidad de los municipios y afinidad cultural y territorial. En cualquier caso, las circunscripciones uninominales respetarán los límites departamentales.

Dependiendo de su tamaño de población, las capitales departamentales y las ciudades grandes podrán subdividirse en varios distritos uninominales.

Parágrafo 1 transitorio: En la nueva conformación de la Cámara de Representantes, ningún departamento podrá quedar con menos representantes a la Cámara de los que tiene en el año 2022.

Artículo 2°. El Artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 263. 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 votos válidos 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.

La cifra repartidora resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos 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.

En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cifra repartidora entre las listas que superen en votos el 50% el cociente. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria.

Cuando ninguna de las listas supere el umbral, las curules se distribuirán entre todas las inscritas, de acuerdo con la regla de asignación que corresponda.

Para la Cámara de Representantes, en los departamentos donde solo se asignen curules por el tramo plurinominal o proporcional (por lista cerrada y ordenada que presenta cada partido o grupo significativo de ciudadanos), los ciudadanos emitirán un solo voto por la lista de su

preferencia. En los departamentos donde exista una porción plurinominal y otra uninominal en la Cámara de Representantes, los ciudadanos emitirán un voto en cada una de ellas. La curul en cada distrito uninominal se asignará al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos válidos mediante un mecanismo de mayoría simple.

Para la asignación de curules por el tramo plurinominal o proporcional, cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos recibirá un número total de curules equivalentes al número resultante de la aplicación de la cifra repartidora con base en las votaciones recibidas por las listas cerradas y bloqueadas postuladas por los partidos en la porción plurinominal o proporcional. A este número de curules se le restarán las que el partido haya obtenido por mayoría simple en los distritos uninominales del departamento para determinar el número de candidatos de la lista que resulten electos.

Si en un departamento el número de representantes elegidos en circunscripciones uninominales fuere mayor al que le corresponda proporcionalmente a una determinada agrupación política, la diferencia será cubierta restando escaños plurinominales o proporcionales a las organizaciones políticas que tengan los resultados más bajos de votación en la distribución por cifra repartidora en estricto orden ascendente del menor al mayor.

La ley regulará la financiación estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo así:

ARTÍCULO 263 A. En los departamentos que tengan más de un (1) millón de habitantes, las asambleas departamentales se elegirán por medio de un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional y un conjunto de distritos uninominales que dividan territorialmente el departamento. El procedimiento para la asignación de las curules en las asambleas departamentales donde se aplique el Sistema Mixto será el mismo que el de la Cámara de Representantes.

Igualmente, se aplicarán los mismos criterios de agrupación de territorios para la conformación de los distritos uninominales que para la Cámara de Representantes, buscando cuando sea posible que los distritos uninominales para la asamblea departamental sean contenidos en los distritos uninominales para la Cámara de Representantes.

En las ciudades que tengan más de 1 millón de habitantes los concejos municipales se elegirán por medio de un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional y un conjunto de distritos uninominales que dividan territorialmente la ciudad.

El procedimiento para la asignación de las curules en los concejos de las ciudades donde se aplique el Sistema Mixto será el mismo que el de la Cámara de Representantes.

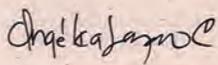
Para la agrupación de territorios para conformar los distritos uninominales para los concejos municipales en territorios de más de un millón de habitantes se utilizarán los mismos criterios utilizados en la Cámara de Representantes, respetando cuando sea posible los límites del municipio y los distritos uninominales para la asamblea departamental. En el caso del Distrito Especial de Bogotá y otras ciudades que apliquen el sistema mixto y tengan definidas localidades, se respetará en lo posible los distritos uninominales a la Cámara de Representantes y los límites de las localidades.

Para las demás corporaciones que no aplican el Sistema Mixto, las curules 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 cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral. Cuando ninguna lista de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

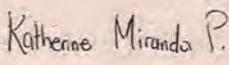
Las listas cerradas se conformarán de forma alterna por candidatos de distintos géneros. Cada partido o movimiento que inscriba candidatos en los distritos uninominales ya sea en cámara de representantes, asambleas o concejos se asegurará que en el nivel agregado de todos los inscritos por tales partidos o movimientos para una elección específica por todos los distritos uninominales sumados, su composición por género tenga como mínimo un 47% de candidatos de cada uno de ellos.

Parágrafo transitorio 2: El Congreso de la República dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo, reglamentará mediante ley estatutaria lo contenido en él, así como los demás temas que tengan relación con lo establecido en esta reforma.

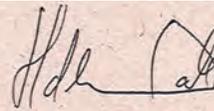
Cordialmente,



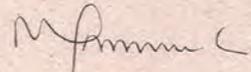
ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



KATHERINE MIRANDA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



Humberto de la Calle Lombana
Senador de la República



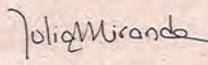
Wilder Ibersson Escobar Ortiz
Representante a la Cámara
Departamento de Caldas
Gente en Movimiento



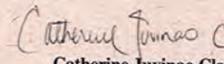
JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara



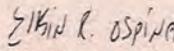
ARIEL ÁVILA
Senador de la República
Partido Alianza Verde



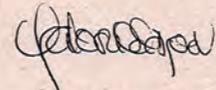
JULIA MIRANDA LONDOÑO
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo



Catherine Juvinao Clavijo
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



Olga Lucía Velásquez
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde



Jairo Castellanos
Senador de la República
Partido Alianza Social Independiente



Jonathan Pulido Hernández
Senador de la República
Partido Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Acto Legislativo No. ___ de 2022

“Por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política, se adopta una Reforma Política y se crea el Sistema Mixto Electoral para Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y se dictan otras disposiciones”

Tabla de Contenido

- I. Introducción
- II. La relación Principal-Agente como base de un Sistema Representativo
- III. La Experiencia Latinoamericana con los Sistemas Mixtos. Lecciones y Reflexiones.
- IV. El SEM para la Cámara: El 50% elegido por Lista Cerrada y Ordenada a nivel departamental y el 50% por Distritos uninominales (DUN).
- V. Que pasa en los DUN y las Consecuencias de un SEM en Colombia
- VI. El despliegue de la Propuesta en la Cámara de Representantes y su extensión a Asambleas Departamentales y Concejos Municipales
 - A. Operación del SEM en la Cámara de Representantes
 - B. SEM para asambleas departamentales y concejos municipales con territorios de más de un millón de habitantes.
- VII. Puntos de Debate
- VIII. Reflexiones Finales
- IX. Referencias

ANEXO 1. ARTICULADO DE SISTEMA MIXTO PROPUESTO POR LA MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SUS EJEMPLOS DE CÓMO SE DEFINEN LOS GANADORES EN LAS CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES Y LAS UNINOMINALES

ANEXO 2. COMPOSICIÓN POR DEPARTAMENTOS DE CURULES POR LISTAS CERRADAS Y DISTRITOS UNINOMINALES; PROYECCIÓN DE POBLACION PARA 2022.

ANEXO 3. EJEMPLOS DE AJUSTES AL RÉGIMEN DE CAMBIOS DE LOS REPRESENTANTES POR DIFERENTES CAUSALES CUANDO ENTRE EN VIGENCIA EL SISTEMA ELECTORAL MIXTO

I. Introducción

Este proyecto de acto legislativo es el resultado de una profunda discusión que ha sido encabezada y permanentemente actualizada por el exsenador John Sudarsky Rosenbaum y la Corporación para el Control Social – CONTRIAL – para la estructuración de un modelo de sistema electoral que permita generar una relación más estrecha entre los miembros del Congreso de la República y la comunidad, hacer más efectivos los mecanismos de rendición de cuentas del elegido frente a la ciudadanía, entre otros puntos que se expondrán a continuación.

Sumado a lo anterior, esta iniciativa acoge varias de las recomendaciones de la Reforma Política y Electoral entregada por la Misión Electoral Especial (MEE), la comisión constituida por el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera del año 2016.

La propuesta de un sistema electoral mixto se ha presentado en varias oportunidades en el legislativo. En el período 2010 – 2014 fue radicado en tres ocasiones por John Sudarsky, senador de Alianza Verde, pero fueron archivados por falta de trámite.

Una vez más, en el reciente debate electoral, la corrupción y el clientelismo fueron un tema central. Cada campaña planteó diferentes enfoques para combatirlos. Sin embargo, el hecho contundente es que las instituciones con la responsabilidad de integrar la sociedad a la política y el control social no solo no ejercen su función, sino que son vistas por la ciudadanía como capturadas y como fuente principal de tales males.

La evidencia a nivel comparativo muestra que las dos ramas del congreso, Cámara y Senado, así como la de los partidos políticos, cuentan con la menor confianza de la ciudadanía, con los niveles más bajos en comparaciones mundiales.

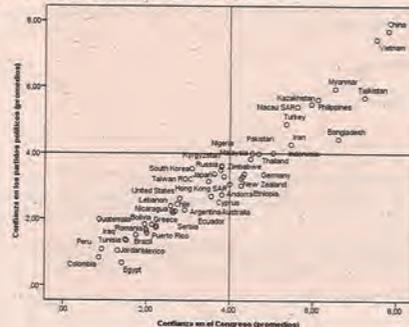


Figura 1. Confianza en las instituciones políticas (congreso y partidos políticos) / Comparación internacional WVS séptima ola (Sudarsky y García-Díaz, 2020)

Estas confianzas han venido disminuyendo de forma precipitada, con una caída del 71% en 20 años según se mide con el Barómetro del Capital Social (BARCAS) (Sudarsky y García-Díaz, 2020)¹

Dentro de las muchas razones para explicar el anterior fenómeno, unas se centran en la naturaleza del sistema electoral, en particular el sistema de listas cerradas/voto preferente con las que se eligen estas dos cámaras, así como asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales (Jales). Este sistema, introducido en la reforma electoral del 2003, junto con la cifra repartidora y el umbral para los partidos, y efectivamente utilizada en el 2006, no logró escoger de forma definitiva entre, por un lado, la lista cerrada, bloqueada y ordenada y por el otro, el voto preferente que permitía “la integración de la política regional al proceso electoral”. Para poder expresar tal propuesta en el tarjetón, este se convirtió en uno donde no se identifica con nombre y foto a los candidatos. Allí, estos se identificaban con el color de su partido y un número. Para el candidato le resultaba difícil tener que concentrar sus esfuerzos de comunicación en posicionar tal número y no en sus propuestas programáticas. Igualmente, los ciudadanos no podían identificar por quién estaban votando y mucho menos quien era el representante a quien, eventualmente, llamar a cuentas.

Además, el alto porcentaje de votos nulos y no marcados evidencian la complejidad del tarjetón electoral. En las últimas elecciones legislativas (13 de marzo de 2022), para la Cámara de Representantes, según los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el 4,8% fueron votos nulos (841.639 votos) y el 2% votos no marcados (358.433 votos), lo que suman un 6,8 % de los votos depositados (1.200.000 votos)

En las mediciones con el BARCAS, llevadas a cabo en 1997, 2005, 2011 y 2017, donde se mide la fortaleza de la relación entre ciudadanos y sus potenciales representantes (Eslabonamiento Legislativo²) se hizo evidente la pérdida de esta relación y, simultáneamente, la pérdida de efectividad de la relación clientelista para generar solidaridad. Esto llegó a un extremo en el 2017, cuando el 88% de los ciudadanos mayores de 18 años,

no recordaban por quién habían votado en NINGUNA de las cinco elecciones al legislativo inmediatamente anteriores, es decir, registraron cero en eslabonamiento.

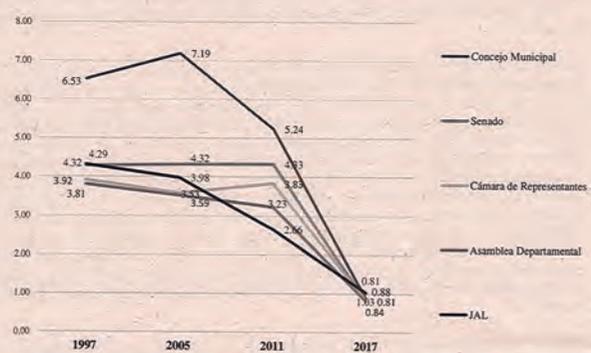


Figura 2: Eslabonamiento Legislativo por cuerpo. Muestra nacional/Bases comparables (Sudarsky y García-Díaz, 2020)

Igualmente, según se puede observar en la Figura 2 el eslabonamiento legislativo por cuerpo ha caído para cada uno de ellos a partir de la introducción del sistema preferente/cerrado vigente actualmente, según se registra en la medición del 2011. Sin embargo, es en la medición del 2017, inmediatamente posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, donde el eslabonamiento legislativo se despeña. La brecha entre los que votaron y los que recuerdan por cual candidato votaron en los diferentes cuerpos legislativos es dramática, con una menos profunda en el caso de la JAL.

El Eslabonamiento Cero evidencia el grado en que, si bien el clientelismo deja de ser efectivo como mecanismo de crear confianza, lealtad y reciprocidad, no está siendo reemplazado por un mecanismo que permita recomponer de forma menos personal, desigual y privada la solidaridad y compromiso entre ciudadanos y los miembros del congreso: sus “representantes”.

¹ Comparando los datos de Colombia, obtenidos en las mediciones de Capital Social, con los de otros países incluidos en la medición realizada por la Encuesta Mundial de Valores (EMV), Colombia, entre 1997 y 2005, siguiendo la tendencia mundial, registró una caída de la confianza en los partidos, pero también una pérdida mayor en membresía a estos grupos. Entre 2005 y 2011 Colombia sigue registrando pérdidas importantes tanto en confianza como en membresía, de tal manera que, en el contexto internacional para el 2011, se ubicó como uno de los países con la más baja membresía y confianza en los partidos políticos.

² El Eslabonamiento Legislativo refleja el grado por el cual los ciudadanos tienen quien los represente en cada uno de los espacios electorales disponibles. Para cada uno de los cuerpos legislativos, desde Senado hasta las juntas administradoras locales (JAL), se pregunta cuando esta existe: ¿votó para esa elección?, ¿recuerda por cual candidato votó?, ¿sabe si su candidato salió elegido?, y cuál de todos considera que es el que mejor lo representa? Partiendo de los que votaron, se asigna un puntaje de 10 si recuerda por quién votó, otros 10 si sabe si salió elegido y 10 puntos adicionales si lo reconoce como el que mejor lo representa; para un puntaje máximo por cuerpo de 30 puntos, y el mínimo de 0.

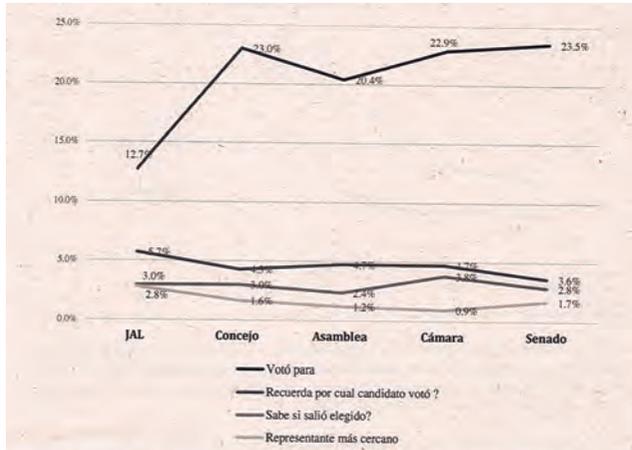


Figura 3. Resultados de Eslabonamiento Legislativo por ítems. Barcas 2017 (Sudarsky y García-Díaz, 2020)

Las consecuencias de la falta de Eslabonamiento Legislativo en la sociedad

Si bien los anteriores fenómenos son preocupantes en sí mismos y afectan la legitimidad del sistema electoral vigente, lo más grave son las consecuencias sobre la sociedad: una profunda brecha entre ella y la política. La cuarta medición del capital social con el BARCAS hizo evidente que la falta de eslabonamiento legislativo es la principal causa del aumento de la atomización de la sociedad. Junto con el aumento del oportunismo (Figura 4) conforman un grave estado de Anomía, fenómeno identificado por Durkheim (1893, 1964) hace más de un siglo, que revela una total falta de compromiso de la ciudadanía con el sistema político, a salir en su defensa, y que, indicaba él, llevaba a un incremento dramático del comportamiento "antisocial".

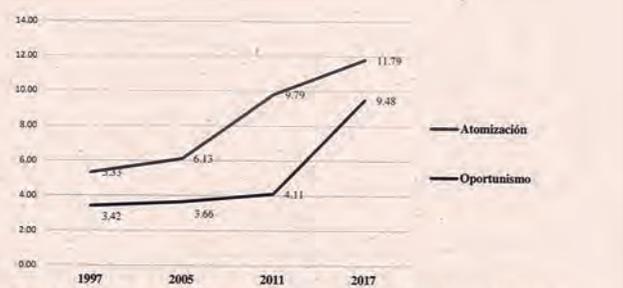


Figura 4. Atomización y Oportunismo. Muestra nacional /Bases comparables (Sudarsky y García-Díaz, 2020)

El riesgo de este estado de cosas hacía predecir un estado de caos, donde no había manera de establecer una gobernabilidad democrática. En esta situación estaban dadas las condiciones para que una chispa incendiara esta yesca social, como efectivamente se dio en el estallido social, principalmente urbano, de mayo de 2021.

Otro fenómeno que se identificó en la última medición del BARCAS fue la desaparición del clientelismo como mecanismo para vincular a la ciudadanía a la sociedad. Desde los inicios del estudio de las relaciones patrón-cliente (Banfield, 1958) se les atribuían a estas una capacidad de establecer nexos de solidaridad vertical, --en detrimento de una horizontal-- de lealtad y compromiso entre patrón y cliente, y una forma de articular la periferia al centro. Si bien tales relaciones evolucionaron históricamente hasta el Estado Clientelista, ellas contribuían a generar capital social --desigual, privado y jerárquico-- esta contribución desapareció del todo. Ya no genera ni solidaridad ni compromiso entre los ciudadanos y la clase política. Queda tan solo la estructura institucional de la política para manejarla en base al clientelismo sin el producto social de ella: queda la pura corrupción.

II. La relación Principal-Agente como base de un Sistema Representativo

En búsqueda de cómo resolver varios de los anteriores problemas sociales se hace necesario auscultar los sistemas electorales para formular una propuesta, ampliando el abanico de posibilidades para no caer en la manida y falsa dicotomía de Lista Cerrada/voto preferente. Para ello hay que revisar el vínculo básico de la representación, la relación entre el Principal y su Agente (P-A): la relación de la población representada y su representante. Esta puede ir desde un mandato (usted hace exclusivamente lo que acordamos) hasta la ambigua y débil de una relación clientelista, o aún más débil, la nula reciprocidad esperada de un voto que se compró. A decir verdad, los sistemas electorales se pueden estudiar comparativamente con la lupa de las relaciones P-A. Por otro lado, estos se pueden estudiar bajo la lupa de la proporcionalidad entre votos y curules, es decir, si el número de curules asignadas a un

partido es proporcional a los votos depositados por él. Es con estos dos criterios, la representación y la proporcionalidad, que deben observarse los sistemas electorales: que tanto son proporcionales, y qué tanto son representativos, que la ciudadanía sepa quién los representa y que lo pueda llamar a cuentas.

Colombia ha avanzado de forma importante en la proporcionalidad con la introducción de la cifra repartidora que hace que cada uno de los representantes sea elegido por el mismo número de votos. Antes, el sistema entonces vigente de cocientes y residuos hacía que un candidato fuera elegido por el cociente de dividir el número de votos depositados por el número de curules a llenar, una cifra muchísimo más alta que el residuo más grande de tal división. Por ejemplo, el que se elegía por cociente lo hacía con 100 mil votos, el que se elegía por residuo lo hacía con 20 mil. Esto llevó a la atomización de los partidos con "facciones" que competían para ser elegidos por residuo. El sistema no era proporcional.

El gran problema que Colombia debe afrontar ahora es el de la representación. ¿Qué representación puede existir cuando el 88% de los electores no recuerdan por quien votaron en ninguna elección legislativa de las inmediatamente anteriores y 92% afirma que nadie los representa? Los ciudadanos no saben quién es su Agente y los elegidos tampoco saben quién es su Principal. Esto no debe sorprender. El concepto de representación se cercenó desde las justificaciones teológicas que se le dieron al sistema imperial español en el siglo XVII donde, una vez se delegaba la representación en el Emperador, no podía revertirse tal decisión y no se lo podía llamar a cuentas. Esta ausencia de *Accountability* (rendir cuentas) es una característica sociocultural protuberante de la tradición que heredó Iberoamérica de España, una dificultad que algunos países en tal esfera de influencia han encontrado como superar.

Los Sistemas Electorales

De las alternativas de sistemas electorales que intentan hacer clara la representación, los sistemas uninominales se destacan, ya sea en un régimen parlamentario (Inglaterra) o presidencialista (EUA). En estos regímenes electorales los diferentes partidos inscriben candidatos únicos en un territorio, una circunscripción electoral, y el que saque el mayor número de votos gana la curul. Aquí el electorado de un territorio sabe quién es su representante --público y colectivo-- y el representante sabe quiénes son sus electores. Pero estos sistemas tienen varios problemas: el primero de ellos es que un número importante de votos pierden su capacidad de elegir. No en vano se llaman "el ganador se lleva todo" (*winner takes all*) o mayoritarios. Cuando se observa a un nivel agregado, digase al nacional, que un partido tiene un número importante de votos puede terminar con ninguna curul. Es decir que el sistema no es proporcional. Esto lleva a que el sistema se torne eventualmente bipartidista y que algunos partidos (los *LibDems* en Inglaterra) intenten continuamente reformar tal sistema electoral por su inequidad. Pero la representación es clara, la relación P-A es explícita, y los electores tienen cada número de años la posibilidad de premiar a un representante que ha cumplido a cabalidad con sus compromisos, reeligiéndolo o, de lo contrario, elegir a otro. Clara *Accountability*.

Los sistemas electorales mayoritarios definitivamente permiten el llamado a cuentas y el control social. Sin embargo, se les atribuye varias objeciones tales como dificultar la representación de las minorías y la conformación, dado el tiempo suficiente, de sistemas bipartidistas. Esta objeción a menudo formulada de forma mecánica, se conoce como el axioma de Duverger. A decir verdad, este axioma se ha demostrado no ser válido, o por lo menos incompleto. Así en Inglaterra, al comienzo del siglo XX, cuando se expandió la franquicia electoral, se observó una transición muy compleja y la recomposición de los sistemas partidistas, que duró cerca de cincuenta años, donde la recomposición de los partidos implicó reflejar de manera más adecuada la composición de la sociedad, cambiando el liberalismo por el laborismo.

La solución para resolver simultáneamente la representación y la proporcionalidad la dieron en la Alemania Occidental inmediatamente después de la segunda guerra mundial con el sistema electoral mixto (SEM), el "sistema electoral del Siglo XXI" (Schugart, et al., 2003). En estos sistemas un tramo se elige por distritos de diferente magnitud por territorios determinados y otro tramo busca recomponer los resultados para asegurar la proporcionalidad. Pero se destaca que estos sistemas mixtos vienen en una gran variedad y con diferentes fórmulas. Estas se aplican ya sea a la cámara alta o la baja, en sistemas unicamerales y bicamerales, parlamentarios y presidencialistas. Esta variedad no se explorará en detalle (véase Schugart, et al. op.cit.) para converger en la propuesta que se hace aquí: 50% de las curules por el tramo proporcional en listas cerradas ordenadas y bloqueadas y el otro 50% en circunscripciones uninominales para la Cámara de Representantes, así como para Asambleas y Concejos cuando su territorio tenga más de un millón de habitantes.

III. La Experiencia Latinoamericana con los Sistemas Mixtos. Lecciones y Reflexiones.

El análisis de los casos *iberoamericanos* muestra la dificultad del modelo Principal-Agente en la región. Con sólo tres excepciones, los sistemas electorales son preponderantemente de representación proporcional, tendencia claramente ligada con la herencia cultural iberoamericana. Hay tres casos que vale la pena revisar para aprender sobre cómo el llamado a cuentas puede ser frágil, elemento que requiere de especial atención si se ha de implementar un SEM en Colombia. Estos son los casos de México, Venezuela y Bolivia. En el caso de México, donde los diputados son elegidos por distritos uninominales, recientemente se introdujo una reforma electoral que permite la reelección de ellos, frente a una larga tradición de no la permitía para ningún cargo, esto llevaría a que los diputados entren a poder ser recompensados por su electorado por su efectiva representación, y no simplemente esperar que su partido lo asigne en otro distrito. Es un ejemplo para observar con atención. En el caso Venezuela, las reformas instituidas por Hugo Chávez, introdujeron un sistema unicameral, basado en distritos uninominales. Sin embargo, en tales reformas se introdujo un Consejo Electoral dominado por el partido de gobierno que se encarga de redistribuir los distritos uninominales. Este terminó sobrerepresentando los territorios donde el partido de gobierno es mayoría y subrepresentando los donde son minoría.

En Bolivia los distritos electorales uninominales se introdujeron en el año 1997 en medio de una grave crisis institucional del sistema político, para acercar los ciudadanos a los elegidos.

El caso de Bolivia se encuentra en un proceso de cambio y evolución, con una reforma constitucional en el 2009. Tiene un sistema mixto en la cámara baja: de 130 miembros, 60 son plurinominales, 63 uninominales y 7 diputados uninominales de pueblos indígenas minoritarios.

La principal innovación en la reforma constitucional del 2009 consistió en permitir la reelección por una sola vez de los representantes territoriales. El caso boliviano es la excepción a la tradición latinoamericana de neutralizar los potenciales beneficios de los distritos uninominales en el fortalecimiento de la relación P-A. Aun con las vicisitudes de los intentos de reelección de Evo Morales, y la subsecuente turbulencia institucional, el sistema mixto ha salido incólume. Un elemento central de tal estabilidad es la autonomía de la Corte Constitucional que redujo los distritos uninominales en el 2013. Como prueba fehaciente de la autonomía de la Corte, el partido de gobierno perdió varias curules en los distritos uninominales. El modelo boliviano ejerció una importante influencia en la Misión Electoral Especial (MEE) (<https://contral.co/informe-final-de-la-mision-electoral-especial/>) y su propuesta de introducir el SEM para la Cámara de Representantes.

IV. La Propuesta: El Sistema Electoral Mixto (SEM) para la Cámara de Representantes: El 50% elegido por Lista Cerrada y Ordenada a nivel departamental y el 50% por Distritos Uninominales (DUN).

Esta reforma se concentra en generar una racionalidad colectiva³ y en volver este sistema electoral en Colombia más participativo. De igual forma, pretende generar mecanismos de relación entre ciudadano y representante, así como la rendición de cuentas de los elegidos a sus electores.

Comenzando con la Cámara de Representantes, en los departamentos que eligen tres o más representantes, cada partido con personería jurídica presentaría una lista cerrada y ordenada por el número total de curules que están en juego en tal territorio. Simultáneamente el departamento se dividiría en DUNs, según las curules que deban llenarse por medio de ellos. Para estos, cada partido presentaría un candidato único (uninominal) en cada uno de los DUN. Los tarjetones, distintos para cada DUN, llevarían arriba los logos de los partidos (o la foto y nombre de quien encabezará la lista cerrada a nivel departamental) y abajo las fotos y los nombres de los candidatos en el DUN. En este tarjetón cada ciudadano votaría dos veces: marcaría una vez arriba el partido de su preferencia, y otra vez por un candidato a representarlo en el DUN, que puede ser de un partido distinto. Ya en los escrutinios, para el tramo proporcional (lista cerrada) y utilizando la cifra repartidora, se identificarían (por lo menos temporalmente) cuántas curules le corresponderían a cada partido según el orden de arriba hacia abajo de su lista.

³ Generar racionalidad colectiva es de especial importancia en Colombia. En la comparación internacional realizada por medio de la Encuesta Mundial de Valores aparece como uno de los países más bajos en valores racionales legales, la cual adicionalmente cayó entre 1997, 2005 y 2011.

Simultáneamente se harían los escrutinios en cada DUN y se escogería por mayoría simple el representante de tal territorio: un único representante de la totalidad de los habitantes de tal territorio. Procediendo en un paso importante para esclarecer por qué el sistema mixto logra mantener proporcionalidad y representación. Definidos los ganadores en cada DUN, estos entrarían a reemplazar de abajo hacia arriba los elegidos en la lista cerrada de su partido para mantener el número total de curules que la cifra repartidora en la lista cerrada había definido. En el caso excepcional de que el partido saque más curules por DUN que los que sacaría por lista cerrada, la curul adicional se la quitaría al partido que hubiera tenido el número de votos más bajo por encima de la cifra repartidora.

Para ilustrar con un ejemplo hipotético, en un departamento que elige once representantes a la Cámara, cinco por lista cerrada y seis por DUN, por cifra repartidora al partido Rojo le corresponderían tres curules, al Verde dos curules, al Azul uno y al Naranja, Blanco y Fucsia ninguno; total cinco. Si se supone de nuevo que el partido Rojo ganó en tres DUN, el Verde y el Naranja uno y los demás partidos incluido el Azul ninguno, total seis, entonces los tres ganadores por DUN del Rojo reemplazarían la totalidad de los tres correspondientes a la lista cerrada, logrando entonces mantener la proporcionalidad, pero, adicionalmente, creando la representación clara. Lo mismo sucede con los demás partidos. El Verde quedaría con dos curules: una por cifra repartidora y uno por DUN; el Azul quedaría con una curul de la lista cerrada, el Naranja quedaría con una curul por DUN que le quitaría a otro partido por ser el caso excepcional que se mencionó. Si suponemos entonces que el Verde obtuvo su última curul del tramo proporcional con un número de votos con el valor más bajo por encima de la cifra repartidora, esta curul Azul se la quitaría al Verde. Finalmente, el Blanco y el Fucsia no lograrían ninguna curul. Representación y proporcionalidad.

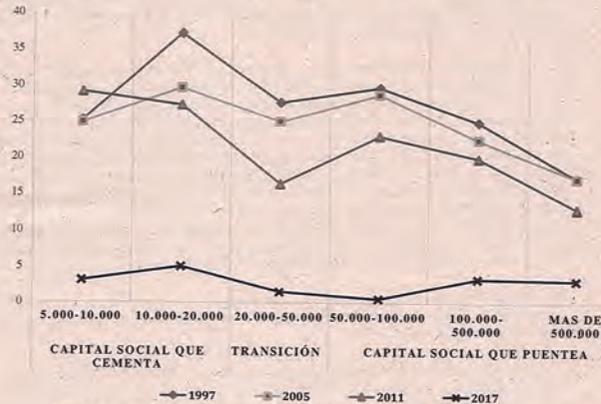
El tamaño de las DUN para captar la atención de la ciudadanía y establecer un capital social que establezca puentes y no crear muros.

Una de las limitaciones del sistema electoral actual es que la ciudadanía dispersa su atención en un número grande de parlamentarios y, por otro lado, no tiene una comprensión de las finanzas y la problemática pública de un territorio que pueda considerar propio. La atención es un recurso limitado. Concentrarla en un representante y en la problemática de su territorio puede ser una de las contribuciones más importantes de la propuesta del mixto para que la ciudadanía pueda hacerle seguimiento al accionar de su representante basados en el aprendizaje que se dé sobre los aspectos públicos de tal territorio por medio de la planeación y el presupuesto participativo. En ese sentido el tamaño poblacional del DUN se torna crítico.

Según las mediciones del BARCAS, se identificó un patrón de Eslabonamiento Legislativo según el tamaño del municipio, que se mantuvo durante las tres primeras mediciones, así este eslabonamiento viniera cayendo hasta prácticamente desaparecer en el 2017. En la Figura 5 se identifica como los municipios hasta de 20 mil habitantes mantienen un nivel relativamente amplio de eslabonamiento legislativo, luego de lo cual hay una caída fuerte que se recupera a partir de un tamaño de, en promedio, de 75 mil habitantes. Ya en el rango entre cien a quinientos mil habitantes el eslabonamiento se mantiene para precipitarse después de los quinientos mil habitantes. Estos cambios de eslabonamiento significan una

diferencia entre el capital social que se acumula en cada segmento. Por un lado, en el primer tramo hasta 20 mil habitantes se acumula un capital social que cementa (*bonding social capital*) que crea una fuerte solidaridad interna, pero que crea muros, encierra la comunidad.

Se produce una transición que se recupera en los 75 mil habitantes, a partir de la cual se genera un capital social que puentea (*bridging*) el cual no aísla (nosotros vs. ellos) del anterior. Este capital social que puentea es el que se quiere acumular y que permite crear solidaridad interna y mantener conexión con otros territorios y que acota el tamaño de la DUN a diseñar. Sorprende que el patrón sea tan consistente en el tiempo así el eslabonamiento vaya cayendo hasta prácticamente desaparecer en el 2017.



Los Hitos en los Acuerdos de Paz respecto al SEM y sus aplicaciones para la Propuesta

El Acuerdo de paz, con su preocupación de llevar el Estado al territorio, especialmente en el punto dos, el cual es el punto con más rezagos normativos después del punto 1, mostró hitos relevantes en la dirección del SEM, aplicado a la elección de representantes a la Cámara: la adopción de un sistema de DUNs para las Circunscripciones de Paz para las víctimas, y las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE) en la cual acoge el SEM para las elecciones. La adopción de un SEM contribuye directamente a la consolidación de los

territorios y a fomentar la presencia estatal en los mismos por vía de la representatividad legislativa con legitimidad construida de abajo hacia arriba, de las comunidades hacia el gobierno, del territorio hacia el capitolio.

Las 16 Circunscripciones de Paz, diseñadas para darle representación a las víctimas del conflicto en territorios rurales y marginales donde el conflicto ha sido especialmente intenso, son Distritos Uninominales. Después de una larga serie de vicisitudes parlamentarias, finalmente fueron aprobadas y sus representantes elegidos en 2022. En ella, organizaciones de víctimas inscribieron candidatos para la Cámara de Representantes en cada una de ellas, escogiendo un representante único por circunscripción. En promedio estas circunscripciones tienen una población de 430 mil habitantes, con un rango de 120 mil en la circunscripción quince (Sur del Tolima) hasta un millón setecientos mil (Magdalena, Guajira y Cesar) en un rango aceptable como tamaño poblacional del DUN.

En cuanto a la MEE cuyo informe final se presentó en el 2017, propone un SEM para la Cámara de Representantes. Sin embargo, sus recomendaciones están aún por acogerse. En buena medida la propuesta que se lleva en este proyecto de acto legislativo se construye sobre la de la MEE y acoge varios elementos que se irán presentando sobre la operación del SEM, entre ellos el procedimiento para escoger los candidatos que se eligen en lista cerrada y DUN descrito arriba y la inclusión de una fórmula que haga uso de una base correspondiente a un porcentaje del censo de población, para el cálculo del número de representantes por departamento. De esta manera, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, tendrán como mínimo dos (2) representantes y uno más por cada 1% del censo poblacional o fracción superior al 0,5% en exceso del primero 1% del censo poblacional. Esto permite actualizar la distribución de los representantes entre los departamentos y controlar el aumento del número total de ellos, un tema a considerar dada la baja legitimidad de los cuerpos legislativos.

Sin embargo, tiene varios elementos que se tratan de mejorar aquí. Estos puntos se analizarán a continuación. Adicionalmente se debate cómo estas controversias se resuelven con la propuesta presentada aquí de SEM.

- a) Se propone que todos los departamentos tengan como mínimo tres representantes a la Cámara y cuando sean tan solo tres, la totalidad de los representantes sean escogidos por DUNs. Esta propuesta tiene varias objeciones. En primer lugar, el aumento del tamaño de la Cámara, incrementando doce curules que resulta inconveniente dada la falta de legitimidad del Congreso anotada arriba. Pero el principal problema es el tamaño poblacional de los DUN emergentes. Si se examina la población de tales departamentos que tengan menos de 225.000 habitantes (Vichada—116 mil— el más habitado, Guaviare, Amazonas, San Andrés y Providencia, Guainía y Vaupés, este último con menos de 50 mil habitantes) es decir que cada DUN tenga por lo menos los 75 mil habitantes requeridos para generar el capital social que pantee. En estos casos, este umbral no se lograría. En una cuenta rápida y tomando por ejemplo el Vichada, se dividiría en tres distritos electorales (38.666) si los mayores de 18 años fueran el 50% (19.333), la participación electoral fuera el 50% (9.666) y se inscribieran cinco listas (1.933 en promedio) aun pensando

que una lista duplique a todas las otras (3.866) se tendrían representantes a la cámara elegidos por menos de 4.000 votos⁵. Este bajo número de votos podría llegar a incentivar prácticas electorales corruptas, fuera de ir en contra de la proporcionalidad entre votos y curules, el otro elemento a balancear en un sistema electoral.

- b) La MEE propuso que cuando el número de representantes fuera impar, se redondeará otorgando el curul sobrante de dividir por dos a la lista cerrada. Por ejemplo, cinco curules, tres para lista cerrada, dos por DUN, lo que llevaría a que en muchos departamentos este quedaría dividido en territorios que no representan la diversidad de este; por ejemplo, Nariño tendría que dividirse en solo dos territorios muy grandes, cuando el departamento requiere de tres según expertos. La sugerencia entonces es que cuando el número sea impar, se redondee a favor de la representación por DUN (en el ejemplo anterior, tres por DUN, dos por lista cerrada).
- c) La MEE propone que el SEM se aplique solo en la Cámara y todo lo demás, incluidos asambleas y concejos, se elija exclusivamente por lista cerrada. En este caso el inconveniente es que departamentos y ciudades con alta población no tendrían las bondades de representación de los DUNs. La lista cerrada por definición no permite identificar por quien está votando uno y ni quien lo representaría. Por ello se propone, para que estos DUNs tengan una población suficiente para generar un capital social que puntee, que el SEM se aplique en departamentos o ciudades con más de un millón de habitantes.

Una aclaración necesaria: La Cámara de Representantes para los departamentos con población menor a dos DUN: el caso de los Antiguos Territorios Nacionales y departamentos con un censo poblacional menor a dos DUN.

Dado que la menor población en algunos territorios de Colombia haría que cualquier diseño del sistema electoral que privilegie el número de habitantes termine por castigar a aquellos departamentos como Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, San Andrés y Providencia, Vaupés, Vichada, Putumayo Chocó y Quindío, la propuesta ha constituido para cada uno de estos departamentos una circunscripción estrictamente departamental (CTD), con el fin de garantizar que conserven la misma representación que actualmente tienen de dos Representantes a la Cámara cada uno, para un total de 24 Representantes. En el momento en el que alguno de estos departamentos aumente la población por encima de la necesaria para conformar dos DUN, el departamento pasa a tener Distritos Uninominales.

V. Qué pasa en los DUN, los procesos de aprendizaje colectivo sobre lo público y las consecuencias de un SEM para Colombia

⁵ A decir verdad, en el 2022 los tres candidatos por menor número de votos elegidos a la Cámara fueron por 3.257, 2.886 y 1.653.

La ventaja principal de la introducción del SEM está en la conformación de los DUN, ámbitos de acumulación de capital social, de confianza y compromiso, donde sus habitantes puedan comprender la relación entre lo político, lo fiscal, especialmente por la implementación de planeación participativa y presupuestos participativos y saber a quién llamar a cuentas por defender sus intereses. Son los procesos de aprendizaje sobre lo público y la inversión en el territorio, lo que constituye el principal producto, el aprendizaje social, de la introducción del SEM. Las ventajas adicionales que tiene implementar en Colombia el sistema de distritos uninominales son, entre otras, las siguientes:

Para los ciudadanos: saber quién es su representante y a quien llamar a cuentas, estructurando con claridad la relación Principal-Agente. Si además se estructuran los procesos de participación, especialmente en cuanto a la planeación, donde los ciudadanos tengan también que enfrentarse a los dilemas de inversión en el desarrollo, se generaría la tan ansiada racionalidad colectiva, para así saber sobre qué llamar a cuentas a su representante. Además, se lograría eliminar una fuente de disolución de la representación como consecuencia de circunscripciones muy amplias con voto preferente. Los distritos uninominales y los procesos de selección de candidatos por partido contribuyen a generar responsabilidad de los partidos y de los candidatos en listas cerradas y ordenadas.

Implementar este sistema permite simplificar el tarjetón pues en cada distrito uninominal, se debe elaborar uno con un solo candidato por partido (o movimiento significativo de ciudadanos). Así, el tarjetón permitiría la identificación con foto y nombre de los candidatos e identificación del partido al que representan.

Para los partidos: existirían múltiples ventajas. El hecho de que cada partido deba escoger un sólo candidato para entregarle el aval en cada DUN obliga a los partidos a fortalecer sus organizaciones territoriales. Si el proceso de escogencia se hace de forma amplia y democrática, estos procedimientos de selección le darán mayor legitimidad.

Además, los partidos deben cerciorarse de escoger cuidadosamente a sus candidatos, asegurándose que cuenten con respaldo popular. El candidato, por su parte, debe compartir la ideología y la orientación programática de los partidos, y lo que les facilitará a los ciudadanos tener más certeza de identificar programas que correspondan a sus intereses.

Para los candidatos, la principal ventaja es la reducción de los costos de campaña. Cuando las campañas, generalmente por voto preferente, se hacen en un territorio grande, como por ejemplo Antioquia, el esfuerzo de cada candidato implica que debe incurrir en gastos en todo el departamento, aun cuando en la buena parte de los casos, el caudal electoral de los elegidos se concentra en un territorio específico. La transición a un tarjetón más específico permite adicionalmente que cada candidato pueda ser identificado, pueda posicionarse individualmente y no, como sucede hoy en día, que debe concentrarse en comunicar un número y un logo, lo que hace más difícil informar o asociar a una gestión, logros, propuestas, entre otros factores que hacen más efectiva la representación. Este aspecto contribuye a disminuir los votos perdidos o anulados por error al marcar, el millón doscientos mil votos anotados arriba

Este sistema también ayudará al elegido a identificar a quienes representa y cuáles son las prioridades que tienen, para así ser más efectivo en la representación y en la rendición de cuentas. Hoy en día el representante no sabe a quién de todos los ciudadanos deben rendirle cuentas.

Para la sociedad los beneficios son diversos. Uno de los más importantes es que los distritos uninominales están compuestos por unidades semejantes de población en todo el territorio nacional, lo que obliga que todos los territorios estén representados. Por ejemplo, en Bogotá, con los DUN, una localidad como Ciudad Bolívar, se podría dividir en dos o tres DUNs, cada uno con un representante que representarían en concreto los intereses de sus habitantes, y no como hoy, que por su baja votación y lo disperso del sistema de representación, el proceso electoral les proporciona a los ciudadanos poco incentivo para participar. Con el SEM la gente votaría más, pues sabría por quién está votando al conocer la trayectoria de los candidatos en su comunidad y el que saliera elegido sería su vocero ante el Estado. Adicional a ello, el sistema político correspondería más con la estructura laboral del país, permitiendo que las políticas que se emitan se adecuen más a la composición de la población.

El establecimiento de los DUNs tendría además una importante consecuencia en la descentralización⁶. Como se mencionó, el SEM permite acercar la política al territorio y hace legítima la intermediación ante el Estado. Parte importante de la lentitud de la descentralización es la poca confianza que se tiene en la delegación de responsabilidades a los departamentos, precisamente porque no se siente que el sistema político vigente en ellos permite el control social ni la información que de los departamentos se tiene, y poder así delegarles crecientes responsabilidades. Las crisis fiscales de muchas de esas unidades territoriales y de diferentes municipios, acentúan esta desconfianza sin que los ciudadanos puedan hacer mucho por ello, ni tengan como disminuir la corrupción prevalente. Si un representante de un territorio llega ante una entidad del Estado con clara representación de un territorio y además su solicitud corresponde a lo que la ciudadanía ha priorizado en sus procesos participativos colectivos, toda la confianza que hoy en día genera que esto sea "mermelada" se desvanecería, ya que sería un proceso público y colectivo, donde la ciudadanía tiene la capacidad de ejercer control social por haber participado en tales procesos participativos colectivos.

Finalmente la concurrencia de los DUNs y los procesos participativos encaminados al control social permitirían que los dilemas del desarrollo se compartan entre los ciudadanos organizados y el Estado, generando un círculo virtuoso (Figura 6), pues la falta de una transparencia estructurada, así como los procesos actuales de decisión llevan a que aun llegándose a una decisión idéntica por la vía participativa o por la de puertas cerradas, se genere en esta última desconfianza y el sistema de decisión pierda aún más legitimidad.

⁶ Como Mayorga lo demuestra para el caso boliviano el proceso de cambio a un sistema mixto estuvo estrechamente ligado con el proceso de descentralización como medio de inbuir a los partidos de la Acontabilidad local (Shugart y Watenberg, 2003:581).

El Círculo Virtuoso !



VI. El despliegue de la Propuesta en la Cámara de Representantes y su extensión a Asambleas Departamentales y Concejos Municipales

A. Operación del SEM en la Cámara de Representantes

El Distrito Capital y cada departamento serían divididos de acuerdo a su población en distritos electorales uninominales. La Cámara de Representantes se elegiría en circunscripciones departamentales especiales. En las circunscripciones departamentales, los representantes serán elegidos mediante un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional (50%) y un conjunto de distritos uninominales (50%) que dividen territorialmente el departamento.

En cada uno de los distritos uninominales se escogerá un Representante a la Cámara, el cual será elegido por mayoría absoluta. Los tarjetones para cada distrito electoral estarán conformados por un candidato por cada partido político con personería jurídica vigente o movimientos significativos de ciudadanos que cumplan los requisitos de la ley.

Por otro lado, cada partido o movimiento significativo de ciudadanos presentará una lista proporcional ordenada y cerrada por cada región. Para la asignación de curules se darán los siguientes pasos:

Paso 1: Se asigna el número de curules para cada partido por medio de la **cifra repartidora**, para la totalidad de las curules a elegirse en el departamento. Así se sabrá cuántos saldrán temporalmente de la lista cerrada por cada partido y se asegurará la proporcionalidad.

Paso 2: Se determinan los ganadores en cada DUN (el candidato que saque la mayoría de los votos)

Paso 3: El número de ganadores por DUN por partido se reemplazan por igual número de los que éste tenía asignados por lista cerrada (paso 1), comenzando con los que están más abajo de la lista cerrada y ordenada.

Paso 4 (casos especiales): Solo en el caso de que en un departamento el número de elegidos en DUN fuere mayor al que le corresponda por lista cerrada a un determinado partido, la diferencia será cubierta restando de las curules asignadas temporalmente por lista cerrada (paso 1) a los partidos que tengan la votación más baja en la distribución por cifra repartidora, en estricto orden ascendente del menor al mayor.

Lo anterior no incluye las curules correspondientes a las circunscripciones territoriales departamentales, las circunscripciones especiales y la circunscripción internacional. Evidentemente tampoco cubren la 16 circunscripción de Paz, los primeros DUNs instituidos en el país.

Con la aplicación del SEM cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, tendrán dos (2) representantes y uno más por cada 1% del censo poblacional o fracción superior al 0,5% en exceso del primero 1% del censo poblacional.

En cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, las curules se repartirán así:

En los departamentos con tres (3) representantes, dos serán elegidos en distritos uninominales. En los demás departamentos con cuatro (4) o más representantes, la mitad de los representantes serán elegidos por una porción plurinominal a partir de listas únicas cerradas y bloqueadas presentadas por partidos o movimientos políticos para cada circunscripción departamental. La otra mitad de los representantes será elegida en distritos uninominales de candidatos únicos presentados por partidos o movimientos políticos en cada distrito. En caso de un número impar de curules, habrá una curul más en la porción uninominal que en la plurinominal.

Dentro de cada departamento, las circunscripciones uninominales se distribuyen entre la capital departamental o su área metropolitana, y el resto de los municipios del departamento, dando prioridad a estos últimos.

Para la Cámara de Representantes, en los departamentos donde solo se asignen curules por el tramo plurinominal (por lista cerrada y ordenada que presenta cada partido), los ciudadanos emitirán un solo voto por la lista de su preferencia. En los departamentos donde exista una porción plurinominal y otra uninominal en la Cámara de Representantes, los ciudadanos emitirán un voto en cada una de ellas. La curul en cada distrito uninominal se asignará al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos mediante un mecanismo de mayoría simple.

Para la asignación de curules por el tramo plurinominal o proporcional, cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos recibirá un número total de curules equivalentes al número resultante de la aplicación de la cifra repartidora con base en las

votaciones recibidas por las listas cerradas y bloqueadas postuladas por los partidos en la porción plurinominal o proporcional. A este número de curules se le restarán las que el partido haya obtenido por mayoría simple en los distritos uninominales del departamento para determinar el número de candidatos de la lista que resulten electos.

Si en un departamento el número de representantes elegidos en circunscripciones uninominales fuere mayor al que le corresponda proporcionalmente a una determinada agrupación política, la diferencia será cubierta restando escaños plurinominales o proporcionales a las organizaciones políticas que tengan los resultados más bajos de votación en la distribución por cifra repartidora en estricto orden ascendente del menor al mayor.

Creación de los Distritos Uninominales de la Cámara de Representantes

La agrupación de municipios en circunscripciones uninominales será definida por la autoridad electoral de acuerdo con principios de equidad de población dentro de cada departamento, contigüidad de los municipios y afinidad cultural y territorial. En cualquier caso, las circunscripciones uninominales respetarán los límites departamentales.

Dependiendo de su tamaño de población, las capitales departamentales y las ciudades grandes podrán subdividirse en varios distritos uninominales.

En la nueva conformación de la Cámara de Representantes, ningún departamento podrá quedar con menos representantes a la Cámara de los que tiene en el año 2022.

Para definir el tamaño de cada distrito uninominal se debe tomar el total de la población del departamento o el Distrito Capital según sea el caso y dividirlo por el número de DUN definidos para cada departamento. Esto da el número de población ideal para dividir los distritos del departamento o el Distrito Capital y así construir los límites de los distritos uninominales.

Por diversas razones no en todos los casos la división de la población del distrito podrá ser exacta y como se buscará en lo posible respetar divisiones políticas y administrativas existentes (municipios, corregimientos, localidades, comunas, unidades de planeamiento zonal en el caso de Bogotá, barrios), se incluye un marco de flexibilidad de cinco por ciento hacia arriba o hacia abajo respecto al número de población ideal de cada distrito.

Anidamiento de DUNES: LAS DUNES por Cámara, Asambleas y Concejos y en estos en Distritos Especiales por Localidades.

En el diseño de DUN para asambleas y concejos que aplique el SEM es necesario, en la medida que sea posible, que los DUN de la asamblea respeten los límites de los DUN para Cámara, los de los concejos respeten en lo posible los DUN para asamblea. Adicionalmente, en caso del Distrito Capital, las DUN para el concejo municipal respete las de los DUN de la Cámara y los de las localidades. Este último criterio, el de las localidades, se aplicará a todas las ciudades que estén o sean declaradas como Distritos Especiales.

Circunscripción Territorial Departamental para la Cámara de Representantes

Los departamentos que no tengan un censo poblacional suficiente para ser divididos en mínimo dos Distritos Uninominales se considerarán circunscripciones territoriales departamentales (CTD) y tendrán dos representantes a la Cámara.

Para la circunscripción territorial departamental se aplicará el sistema de cociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.

Cuando una CTD tenga la población suficiente para ser dividida en dos o más distritos uninominales hará tránsito a dicho régimen.



Figura 7. Distribución de los departamentos según los diferentes tramos para asignación de curules en la Cámara de Representantes.

Umbrales en la Cámara de Representantes

La propuesta no modifica los umbrales contenidos actualmente en la Constitución Política. En el caso de la Cámara de Representantes seguirá aplicando la regla del cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral.

El SEM aplicado a la elección de Cámara de Representantes según la población proyectada para el 2022 se presenta en Anexo 2.

B. SEM para asambleas departamentales y concejos municipales con territorios de más de un millón de habitantes.

En los departamentos que tengan más de 1 millón de habitantes, las asambleas departamentales se elegirán por medio de un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional y un conjunto de distritos uninominales que dividen territorialmente el departamento.

El funcionamiento para la asignación de las curules en las asambleas departamentales donde se aplique el Sistema Mixto será el mismo que el de la Cámara de Representantes. En el Anexo 2 se presentan los departamentos con más de un millón de habitantes en los que se aplicará un Sistema Mixto para la elección de asambleas departamentales.

En las ciudades que tengan más de 1 millón de habitantes los concejos municipales se elegirán por medio de un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional y un conjunto de distritos uninominales que dividen territorialmente la ciudad.

En el Anexo 2 se presentan los departamentos con más de un millón de habitantes en los que se aplicará un Sistema Mixto para la elección de asambleas departamentales.

El funcionamiento para la asignación de las curules en los concejos de las ciudades donde se aplique el Sistema Mixto será el mismo que el de la Cámara de Representantes.

Para las Corporaciones donde no se aplique el SEM, las curules 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 cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral.

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

VII. Puntos de Debate

El diseño de un SEM presenta una serie de puntos adicionales que deben ser resueltos y debatidos por medio de una ley estatutaria dentro de los siguientes seis meses a la aprobación de este acto legislativo. Entre ellos están:

Nuevos partidos o movimientos de ciudadanos y la creación de partidos sin impacto nacional

Si bien el sistema mixto permite la vinculación de lo local con lo nacional, un riesgo es que en los DUN se conformen partidos o movimientos exclusivamente locales, por ejemplo, eligiendo un solo representante en un DUN, sin cumplir la función integrativa de un partido nacional. La combinación de mantener un sistema abierto a nuevas fuerzas políticas y evitar

la falta de una orientación nacional se podría subsanar con los movimientos de ciudadanos que puedan inscribir sus candidatos mediante el procedimiento de firmas en un DUN, donde estos pueden salir elegidos mayoritariamente con la condición de tener un umbral de número de elegidos, determinado por los que ya se encuentran establecidos en la legislación actual para cada cuerpo legislativo. Sin embargo, la propuesta ha mantenido los umbrales vigentes por número de votos depositados a nombre de un partido o movimiento de ciudadanos para la Cámara.

Vacancias, suplencias y modificación de resultados

La introducción de las circunscripciones uninominales y proporcionales requieren una revisión del impacto que puedan tener en la recomposición de la Cámara. En el proyecto de Acto Legislativo presentado se ha preservado la naturaleza de estas normas como venían en la Constitución, buscando mantener en los casos benignos el reemplazo de los representantes por miembros del mismo partido, inscritos en la lista proporcional. Cuando se renueva un representante por pérdida de la investidura se eliminan los votos del partido inclusive recomponiendo el tramo proporcional al recalcularse la cifra repartidora y con ello, los elegidos en esta. Estas se ilustran en el Anexo 3, tema que deberá desarrollarse en una Ley Estatutaria que se ordena elaborar luego de la aprobación de esta reforma constitucional.

La modificación de los DUN y la conformación de la Comisión de Límites

Como es conocido el diseño o el rediseño de los distritos electorales es un proceso que puede estar sujeto a fuertes presiones políticas y con vicios tales como el *Gerrymandering* como se conoce el diseño de distritos estrafalarios territorialmente, diseñado para lograr la mayoría de un partido específico.

Aunque este tema tiene actualmente una base más técnica, requiere de la autonomía de las instituciones electorales para el diseño los DUN con el fin de mantener una correspondencia lógica con los territorios. Una manera para que esto se pueda lograr es que, independiente cual sea la autoridad que define los DUN, sus decisiones garanticen un periodo electoral antes de ser aplicadas, y que estas revisiones no se lleven a cabo frecuentemente. Para ilustrar esto, si se hace un diseño inicial de DUN para aplicar en el 2026, sólo se volvería a rediseñar ocho años después. Es decir, en el 2034 para aplicar en las elecciones del 2040.

Esta propuesta sale de contrastar la forma en que se delimitan los distritos en Estados Unidos y el Reino Unido y observar que el ejemplo del último permite un grado de independencia en la delimitación recomendable en el caso colombiano.

Sin embargo, es importante hacer la precisión que todas estas decisiones arrancan con un censo de población nacional, el cual se realizó en el 2018. Se requiere autonomía técnica a la decisión de aprobar el Censo, por ejemplo, con certificaciones internacionales, o requiriendo la participación de actores como universidades de reconocida probidad técnica, el Instituto Agustín Codazzi y el DANE. La aprobación de la técnica misma del censo debería ser

también certificada con anterioridad a su ejecución por entidades técnicas internacionales para que no se presenten objeciones a la aceptación de sus resultados.

La necesidad de fortalecer mecanismos de participación colectivos y deliberativos

Es necesario recordar que los mecanismos de participación en los distritos uninominales son indispensables para que los ciudadanos puedan organizarse y formular propuestas colectivas. De esta manera el representante podrá saber cómo ayudar a impulsar proyectos en la medida que sean viables y sobre todo tendrá más claro el escenario para rendir cuentas a sus electores.

La efectividad de este mecanismo de validación requerirá la revisión de las reglas que los regulan. Ahora bien, existen una serie de mecanismos propios de la democracia directa, basados principalmente en la votación de los ciudadanos sobre un tema sin que ellos tengan que reunirse y debatir entre ellos, y que terminan enfatizando una acción puramente individual, como es el voto.

Los mecanismos deliberativos tales como la planeación participativa y los presupuestos participativos requieren de interacción entre los habitantes de un territorio y en ese sentido tejen el capital social en él. Los consejos territoriales y locales de planeación y las reuniones que ellos convocan para validar las propuestas de desarrollo locales, permiten que personas que trabajan aisladas en ámbitos de influencia más estrechos puedan conocerse y sumar esfuerzos para coordinar colectivamente la defensa de sus intereses, e integrarlos a nivel territorial con otros, creando esta visión compartida de futuro que pueda sostenerse a través de varios periodos de las distintas autoridades y vigencias legislativas. Así se puede romper el vicio de estar comenzando de cero cada vez. En ese sentido será indispensable eventualmente crear mecanismos de participación, por lo menos a nivel de los DUN de la Cámara, para que se den procesos participativos colectivos en ellos.

La necesidad de adecuar los sistemas de información territorial y su oportunidad para fortalecer la transparencia ante la ciudadanía

Una dificultad a la participación ha sido la carencia de información completa y oportuna de información fiscal y de los proyectos, sus costos y beneficiarios, para poder hacer el correspondiente control social. Aunque se han hecho importantes progresos, se requiere adecuar los sistemas de presentación de cuentas, de tal manera que un territorio pueda estar actualizando constantemente con la suma de los recursos que se reciben de la nación, el departamento y los municipios. Por ello se hará necesario reformar el Estatuto del Presupuesto. Es importante entender que lo uno de los resultados de la conformación de los DUN es precisamente la estructuración de audiencias que consuman esta información en un territorio a su alcance y a su servicio, pues la pura oferta de información, colgada en la red, termina no teniendo quien la consuma con persistencia en el tiempo.

La financiación de las campañas

Los cambios propuestos en la forma de elección de los miembros del poder legislativo obligan a la revisión tanto de la Constitución, como de la Ley sobre posibles alteraciones a los métodos de financiación.

Sin desconocer la autonomía de los partidos en sus mecanismos de decisión, es importante prever cómo será la financiación en caso de que los partidos y movimientos políticos deseen realizar consultas previas, sean abiertas o cerradas, para escoger tanto a los candidatos que postularán en los DUNs, como el orden y la conformación de las listas proporcionales. Se entendería en principio que existen al menos cuatro caminos para definir el candidato a un DUN y la conformación de las listas proporcionales: (1) las directivas del partido conforman las listas de acuerdo con la autonomía que los estatutos internos permitan; (2) un grupo de delegados escoge y define los candidatos; (3) los aspirantes se presentan a consultas previas donde solo votan los miembros "carnetizados" del partido y (4) finalmente una consulta abierta donde la ciudadanía es invitada a participar. Es evidente que los costos y la complejidad del proceso cambian dependiendo del método.

En cuanto al financiamiento de las campañas de los postulados a los Distritos Uninominales y de las listas proporcionales es importante definir que, en ese sentido, tanto los derechos y deberes del Estado, del partido o movimiento político, y del candidato, lo que implica definir los topes de la financiación, su naturaleza, los medios y los beneficiarios de la reposición para armonizar esto con la legislación existente. También se debe evaluar la eficiencia de los mecanismos actuales en la prevención y sanción de conductas ilegales que eviten un aprovechamiento negativo del método de representación considerado por este proyecto.

Frente a esto, se propone al Congreso aclarar en el artículo 109 de la Constitución Política que señale para el caso de las campañas de circunscripción proporcional, los aportes y recursos económicos son centralizados y distribuidos por los partidos políticos.

Al incluir un párrafo en este sentido dentro del artículo 109, se evitaría afectar la autonomía de los partidos y movimientos políticos, al tiempo que se crea un mecanismo para dirimir tanto por la ley como por las resoluciones presentadas por la organización electoral, los mecanismos de adelanto, reposición, topes y control para este tipo de elecciones. Este mismo artículo deberá ser definido en la ley que desarrolle lo dispuesto por el Acto Legislativo una vez aprobado.

Lo anterior no va en ningún caso en contravía de evaluar los posibles cambios al actual régimen de financiación de campañas ante los problemas que han hecho evidentes diferentes sectores, los cuales han expresado la necesidad de modificar la regulación actual.

VIII. Reflexiones Finales

Dada la enorme variedad de posibilidades de los sistemas mixtos y su complejidad, se plantea la anterior propuesta con el ánimo de hacer explícito en su debate los dilemas del diseño de un sistema electoral y de sopesar cuáles criterios deben primar a la hora de que el Congreso Colombiano se comprometa con un diseño definitivo, que pueda elevarse a una reforma

constitucional. Este proceso de **aprendizaje colectivo** se torna indispensable ya que implica cambiar la lógica electoral de los actores que han de aprobar el proyecto y que ellos procesen de manera constructiva cómo esta alternativa aportaría la serie de ventajas que se han venido argumentando.

IX. Referencias

Banfield, E. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, IL: The Free Press

Crisp, B.F., Moreno, E. and M.S. Shugart (2003) "The accountability deficit in Latin America". En Scott Mainwaring and Christopher Welna: *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford : Oxford University Press, 79-132.

Durkheim, E. (1893). *De la division du travail social*. Bibliothèque de Philosophie Contemporaine. Huitième Édition. Presses universitaires de France (Originalmente publicada en francés).

_____. (1964). *The Division of Labor in Society*, New York, Free Press.

Hurtado, D., García, D. and Copete, A. (2013). *Las vicisitudes del Capital Social de Colombia: Los cambios en Capital Social, Confianza y control indirecto del Estado y Fe en fuentes de información no validadas*. Bogotá, Fundación Restrepo Barco. <https://contral.co/las-vicisitudes-del-capital-social-de-colombia-2011/>

Misión Electoral Especial (2017). *Propuestas Reforma Política Electoral*. Torrelblanca Agencia Gráfica S.A.S. Bogotá - Colombia. <https://contral.co/informe-final-de-la-mision-electoral-especial/>

Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

Shugart, M. y M.P. Wattenberg (2003) *Mixed-Member electoral systems. The best of both worlds?* Cambridge: Cambridge University Press.

Sudarsky, J. (2001). *El Capital Social de Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia. <https://contral.co/el-capital-social-de-colombia-1997/>

_____. (2007). *La Evolución del Capital Social en Colombia 1997-2005*. Fundación Restrepo Barco. Bogotá- Colombia. <https://contral.co/evolucion-del-capital-social-de-colombia-2005/>

<p>Sudarsky, J. y García Díaz, D. (2020). La brecha entre la Sociedad, la Política y el Estado: La Cuarta Medición del Capital Social de Colombia. Puntoaparte Editores. Bogotá, Colombia. https://contrial.co/barcas4/</p> <p>ANEXO 1. ARTICULADO DE SISTEMA MIXTO PROPUESTO POR LA MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SUS EJEMPLOS DE CÓMO SE DEFINEN LOS GANADORES EN LAS CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES Y LAS UNINOMINALES</p> <p>Proyecto de Articulado de Reforma al Sistema Electoral</p> <p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° ____ DE 2017 Por medio del cual se adoptan disposiciones para modernizar y hacer más transparente el sistema electoral</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA En virtud del Procedimiento Especial para la Paz DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Los Senadores serán elegidos de las listas únicas, cerradas y bloqueadas presentadas por los partidos y movimientos políticos, de acuerdo con el sistema de cifra repartidora contemplado en el artículo 263.</p> <p>Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en Circunscripción Nacional Especial por Comunidades Indígenas y para su elección se usará el sistema de cociente electoral.</p> <p>Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el ministro del Interior.</p> <p>Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.</p> <p>ARTÍCULO 2. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones departamentales y especiales. En las circunscripciones departamentales, los representantes serán elegidos mediante un sistema mixto compuesto por una porción</p>	<p>plurinominal y un conjunto de distritos uninominales que dividen territorialmente el departamento.</p> <p>Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá tendrán dos (2) representantes y uno más por cada 1% del censo poblacional o fracción superior al 0.5% en exceso del primer 1% del censo de población. Ningún departamento tendrá menos de tres (3) representantes.</p> <p>En cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, las curules se repartirán así: En los departamentos con tres (3) representantes, todos serán elegidos en distritos uninominales.</p> <p>En los demás departamentos con cuatro (4) o más representantes, la mitad de los representantes serán elegidos en una porción plurinominal a partir de listas únicas cerradas y bloqueadas presentadas por partidos o movimientos políticos para cada circunscripción departamental. La otra mitad de los representantes será elegida en distritos uninominales de candidatos únicos presentados por partidos o movimientos políticos en cada distrito. En caso de un número impar de curules, habrá una curul más en la porción plurinominal, que en la uninominal.</p> <p>Dentro de cada departamento, las circunscripciones uninominales se distribuirán entre la capital departamental o su área metropolitana, y el resto de los municipios del departamento, dando prioridad a estos últimos.</p> <p>La agrupación de municipios en circunscripciones uninominales será definida por la autoridad electoral de acuerdo con principios de equidad de población dentro de cada departamento, contigüidad de los municipios y afinidad cultural y territorial. En cualquier caso, las circunscripciones uninominales respetarán los límites departamentales.</p> <p>Dependiendo de su tamaño de población, las capitales departamentales, las capitales departamentales y las ciudades grandes podrán subdividirse en varios distritos uninominales.</p> <p>Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, uno (1) por la circunscripción de las comunidades raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</p> <p>Parágrafo transitorio. El sistema de elección de representantes a la Cámara previsto en el presente artículo entrará a regir a partir de las elecciones de 2022, hasta entonces regirá</p>
<p>el vigente a la fecha de entrada en vigor de este artículo, con excepción del sistema de lista única plurinominal, cerrada y bloqueada para cada partido o movimiento político que entrará en vigor inmediatamente.</p> <p>Parágrafo 2 transitorio. En la nueva conformación de la Cámara de Representantes, ningún departamento podrá quedar con menos representantes a la Cámara de los que tenía en el año 2018.</p> <p>ARTÍCULO 3. El artículo 262 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas por uno más.</p> <p>La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna establecidos en los estatutos de conformidad con la ley. En la conformación de las listas se observarán los criterios que sobre los principios de paridad, alternancia y universalidad de género establece de forma progresiva el Consejo Electoral Colombiano.</p> <p>La ley regulará la financiación estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p> <p>ARTÍCULO 4. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 263. Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos, las curules del Senado de la República 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.</p> <p>La cifra repartidora resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos 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.</p>	<p>Para la Cámara de Representantes, en los departamentos donde sólo se asignen curules por distritos uninominales, los ciudadanos emitirán un solo voto por el candidato de su preferencia. La curul en cada distrito uninominal se asignará al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos mediante un mecanismo de mayoría simple.</p> <p>En los departamentos donde exista una porción plurinominal y otra uninominal en la Cámara de Representantes, los ciudadanos emitirán un voto en cada una de ellas.</p> <p>En estos departamentos, cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos recibirá un número total de curules equivalente al número resultante de la aplicación de la cifra repartidora con base en las votaciones recibidas por las listas cerradas y bloqueadas postuladas por los partidos en la porción plurinominal. A este número de curules se le restarán las que el partido haya obtenido por mayoría simple en los distritos uninominales del departamento para determinar el número de candidatos de la lista que resultan electos.</p> <p>Si en un departamento el número de representantes elegidos en circunscripciones uninominales fuera mayor al que le corresponda proporcionalmente una determinada organización política, la diferencia será cubierta restando escaños plurinominales a las organizaciones políticas que tengan los resultados más bajos de votación en la distribución por cifra repartidora en estricto orden ascendente del menor al mayor.</p> <p>Para las demás Corporaciones, las curules 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 cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral.</p> <p>Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.</p> <p>Los miembros de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales serán elegidos de las listas únicas, cerradas y bloqueadas presentadas por los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo con el sistema de cifra repartidora. La ley reglamentará la materia.</p> <p>ARTÍCULO 5. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p> <p>Tipo de voto</p> <p>En los departamentos con tres curules en disputa, como ya se dijo, las tres se eligen sendos distritos uninominales (DUN). En esos departamentos, los electores deben marcar en un solo tarjetón al candidato de su preferencia entre las candidaturas únicas que cada partido ha postulado en cada DUN.</p>

En los departamentos donde exista una porción plurinominal y otra uninominal, es decir en los departamentos con cuatro o más curules en disputa, los ciudadanos emitirán un voto en cada una de dichas porciones. Por lo tanto, los votantes de estos departamentos recibirán dos tarjetones electorales para la Cámara. Un tarjetón corresponde a la circunscripción departamental (plurinomial); en él, el votante deberá marcar el partido (es decir, la lista cerrada y bloqueada de dicho partido) de su preferencia.

El otro corresponde al distrito uninominal (DUN) a la cual pertenece su municipio de residencia; en éste el votante deberá marcar al candidato, asociado a un partido, de su preferencia. Por ejemplo, un habitante del municipio de Chiquinquirá en Boyacá recibirá un tarjetón para la circunscripción departamental y otro para aquella circunscripción uninominal en la que está ubicado Chiquinquirá.

En la porción plurinominal departamental, cada partido podrá presentar una única lista cerrada y bloqueada. Para cada distrito uninominal, cada partido postulará un candidato único.

Cada partido, en cada departamento, recibirá un número total de curules equivalente al número resultante de la aplicación de la cifra repartidora con base en las votaciones recibidas por las listas cerradas y bloqueadas postuladas por los partidos en la porción plurinominal. A este número se le restará el número de curules que el partido obtiene por mayoría simple en los distritos uninominales para determinar el número de candidatos de la lista que resulten electos.

Las siguientes tablas ilustran cómo funcionaría la distribución de curules en dos departamentos de diferente magnitud. El ejemplo 1 presenta el caso de un departamento que tiene en total seis representantes, tres en la circunscripción plurinominal y tres distritos uninominales (DUN). La Tabla 2 muestra el resultado hipotético de la votación en la porción plurinominal de las listas cerradas de los cinco partidos que se postularon en este departamento.

Tabla 2. Votación en la porción plurinominal departamental - Ejemplo 1

Partido	Votación en porción plurinominal
A	400
B	310
C	140
D	110
E	40

Sentado lo anterior, del total de curules de cada partido (Tabla 3) se resta el número de distritos uninominales donde el partido ha salido triunfador (Tabla 4) para determinar cuántos renglones de la lista cerrada que compitió en la porción plurinominal obtienen curul. Los resultados de esta operación aparecen en la Tabla 5. En este ejemplo, los partidos A, B y C eligen cada uno al primer renglón de su lista.

Tabla 5. Distribución de las curules de cada partido entre DUN y lista - Ejemplo 1

Partido	Total curules	Curules DUN	Curules lista
A	3	2	1
B	2	1	1
C	1	-	1
D	-	-	-
E	-	-	-

El ejemplo 2 hace unos cálculos similares para un departamento en el que se eligen en total trece representantes; siete en la circunscripción plurinominal y seis en sendas circunscripciones uninominales. La Tabla 6 muestra la votación de los cinco partidos en la porción plurinominal.

Tabla 6. Votación en la porción plurinominal departamental - Ejemplo 2

Partido	Votación en porción plurinominal
A	1000
B	850
C	630
D	410
E	110
Total	3000

La Tabla 7 muestra la cantidad de curules que, en total, recibe cada partido en este departamento, que se calcula usando estos votos de las listas en la porción plurinominal para

Total	1000
-------	------

Para determinar el número total de curules que le corresponde a cada partido en el departamento, se utiliza esta votación en la porción plurinominal. La Tabla 3 muestra la distribución de las seis curules en disputa en dicho departamento, de acuerdo con la fórmula d'Hondt de cifra repartidora. Las cifras que aparecen en rojo corresponden a las fracciones que reciben curul. En este ejemplo, al partido A le corresponde un total de tres curules en el departamento, al partido B le corresponden dos y al C uno.

Tabla 3. Distribución general de curules entre los partidos por cifra repartidora - Ejemplo 1

Partido	Votación en porción plurinominal	1	2	3	4	Total curules
A	400	400	200	133	100	3
B	310	310	155	103	78	2
C	140	140	70	47	35	1
D	110	110	55	37	28	-
E	40	40	20	13	10	-

Ahora bien, estos partidos también presentaron candidatos en los tres distritos uninominales con los resultados que se muestran en la Tabla 4. Las cifras que aparecen en rojo corresponden a las votaciones ganadoras en cada DUN. El partido A triunfó en dos de ellos (DUN1 y DUN3), mientras que el vencedor en el DUN2 fue el partido B. La última columna muestra el total de curules obtenidas por cada partido en los DUN.

Tabla 4. Votación en los distritos uninominales (DUN) - Ejemplo 1

Partido	DUN1	DUN2	DUN3	Curules DUN
A	180	115	140	2
B	120	135	90	1
C	42	40	45	-
D	18	30	35	-
E	5	15	8	-

asignar las trece curules según la fórmula d'Hondt. En rojo aparecen las cifras que obtienen las trece curules, mientras que la última columna muestra la distribución total de las curules del departamento entre los diferentes partidos.

Tabla 7. Distribución general de curules entre los partidos por cifra repartidora - Ejemplo 2

Partido	Votación en porción plurinominal	1	2	3	4	5	6	Total curules
A	1000	1,000	500	333	250	200	167	4
B	850	850	425	283	213	170	142	4
C	630	630	315	210	158	126	105	3
D	410	410	205	137	103	82	68	2
E	110	110	55	37	28	22	18	-

La Tabla 8 muestra los resultados de los candidatos de los partidos en los seis DUN. En negrilla aparecen las votaciones de los partidos ganadores en cada distrito uninominal.

Tabla 8. Votación en los distritos uninominales (DUN) - Ejemplo 2

Partido	DUN1	DUN2	DUN3	DUN4	DUN5	DUN6	Curules DUN
A	210	60	270	140	180	230	3
B	180	350	180	170	25	41	2
C	80	45	50	85	230	70	1
D	25	50	35	60	76	75	-
E	5	25	15	30	15	5	-

Finalmente, en la Tabla 9 aparece el resumen de cuántas curules obtiene cada partido por DUN, cuántos renglones de su lista salen elegidos, y el total de curules por partido.

Tabla 9. Distribución de las curules de cada partido entre DUN y lista - Ejemplo 2

Partido	Total curules	Curules DUN	Curules lista
A	4	3	1
B	4	2	2
C	3	1	2
D	2	-	2
E	0	-	-

ANEXO 2. COMPOSICIÓN POR DEPARTAMENTOS DE CURULES POR LISTAS CERRADAS Y DISTRITOS UNINOMINALES; PROYECCION DE POBLACION PARA 2022.

Departamento	Proyección poblacional DANE 2022 con base en CENSO 2018	N° de Representantes Cámara	DUNs	Población por DUN
Amazonas	82.068	2	0	
Antioquia	6.887.306	17	9	765.256
Arauca	304.978	2	0	
Atlántico	2.804.025	7	4	701.006
Bogotá D.C	7.901.653	18	9	877.961
Bolívar	2.236.603	6	3	745.534
Boyacá	1.259.601	6	3	419.867
Caldas	1.036.455	5	2	518.228
Caquetá	419.275	2	0	
Casanare	442.068	2	0	
Cauca	1.516.018	4	2	758.009
Cesar	1.341.697	4	2	670.849
Chocó	553.519	2	0	
Córdoba	1.856.496	5	3	618.832
Cundinamarca	3.478.323	7	4	869.581
Guainía	52.061	2	0	
Guaviare	90.357	2	0	
Huila	1.140.932	4	2	570.466
La Guajira	1.002.394	2	0	
Magdalena	1.463.427	5	3	487.809
Meta	1.080.706	3	2	540.353
Nariño	1.629.181	5	3	543.060
Nte. de Santander	1.651.278	5	3	550.426
Putumayo	369.064	2	0	
Quindío	569.569	3	2	284.785
Risaralda	977.829	4	2	488.915
San Andrés y Providencia	65.228	2	0	
Santander	2.324.090	7	4	581.023

Sucre	972.350	3	2	486.175
Tolima	1.346.935	6	3	448.978
Valle del Cauca	4.589.278	13	7	655.611
Vaupés	48.932	2	0	
Vichada	115.778	2	0	
Total	51.609.474	161	74	

Tabla 2. SEM aplicado a la elección de Cámara de Representantes

Departamento	Proyección poblacional DANE 2022 con base en CENSO 2018	# Diputados Asambleas Departamentales	Número de DUNs para Asamblea	Tamaño de los DUN para Asambleas
Antioquia	6.887.306	26	13	529.793
Valle del Cauca	4.589.278	21	11	417.207
Cundinamarca	3.478.323	16	8	434.790
Atlántico	2.804.025	14	7	400.575
Santander	2.324.090	16	8	290.511
Bolívar	2.236.603	14	7	319.515
Córdoba	1.856.496	13	7	265.214
Norte de Santander	1.651.278	13	7	235.897
Nariño	1.629.181	14	7	232.740
Cauca	1.516.018	13	7	216.574
Magdalena	1.463.427	13	7	209.061
Tolima	1.346.935	15	8	168.367
Cesar	1.341.697	11	6	223.616
Boyacá	1.259.601	16	8	157.450
Huila	1.140.932	12	6	190.155
Meta	1.080.706	11	6	180.118
Caldas	1.036.455	14	7	148.065
La Guajira	1.002.394	11	6	167.066
Total	38.644.745	263	136	

Tabla 3. SEM para la elección de asambleas departamentales en territorios de más de un millón de habitantes

Ciudad	Proyección poblacional DANE 2022 con base en CENSO 2018	Número de concejales	Número de DUNs para Concejo	Tamaño DUN Concejo
Bogotá, D.C.	7.901.653	45	23	343.550
Medellín	2.612.958	21	11	237.540
Cali	2.280.907	21	11	207.355
Barranquilla	1.312.473	21	11	119.316
Cartagena	1.055.035	19	10	105.504
Total	15.163.026	127	66	

Tabla 4. SEM para la elección de concejos municipales en territorios de más de un millón de habitantes

ANEXO 3. EJEMPLOS DE AJUSTES AL RÉGIMEN DE CAMBIOS DE LOS REPRESENTANTES POR DIFERENTES CAUSALES CUANDO ENTRE EN VIGENCIA EL SISTEMA ELECTORAL MIXTO

Causales de reemplazo o pérdida de curul incluyendo, cambios del proyecto de Acto Legislativo	Cámara de Representantes por DUN	Cámara de Representantes del sistema proporcional
Reemplazo en caso de muerte. Art. 134	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista proporcional del partido correspondiente
Reemplazo en caso de incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo. Art.134	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista proporcional del partido correspondiente
Reemplazo en caso de declaración de nulidad de la elección. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Reemplazo en caso de renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación. Art.134	Reemplazo por el siguiente de la lista de la circunscripción proporcional correspondiente al partido.	Siguiente no elegido en lista de partido.
Reemplazo en caso de sanción disciplinaria consistente en destitución. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Reemplazo en caso de pérdida de investidura. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Reemplazo en caso de condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado y se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Se presenta la curul cuando se decide a presentarse por un partido distinto. Art. 134	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista de partido
No podrá existir reemplazo de un miembro de corporación pública de elección popular a partir del momento en que se profería	Se congela la curul. Los quórum se reconfigurarían sobre un número menor.	Se retira, pero no se reemplaza, el quórum se conforma sobre un número menor.

orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Art 134	La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública. Art 134	El partido pierde la curul. Entonces el siguiente no elegido por cifra repartidora de todas las listas, excepto la del partido que pierde.
No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. Art 134	No habrá falta temporal.	No habrá falta temporal.
La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Art 134	En el caso de los Distritos Electorales el partido que le sigue en votos en la elección asume la curul. Cambia la cifra repartidora y varía la conformación de las circunscripciones proporcionales.	El partido pierde la curul. Entonces el siguiente no elegido por cifra repartidora de todas las listas, excepto la del partido que pierde.
Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos. Art 134	No hay reemplazo	No hay reemplazo
Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente correspondan, según se trate de listas cerradas o con voto preferente. Art. 261	Si es por fuerza mayor no relacionada con vinculación a procesos, el reemplazo se toma de las listas proporcionales nacionales o regionales presentadas por los partidos o movimientos políticos en las elecciones.	El que sigue en la lista proporcional nacional o regional presentada por el partido o movimiento político.

Tabla 5. El efecto de diferentes formas de retiro de las cámaras legislativas con la introducción del sistema mixto.

De los honorables Congresistas,



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 08 de septiembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No 23/22 Senado "POR EL CUAL SE MODIFICAN ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SE ADOPTA UNA REFORMA POLÍTICA, Y SE CREA EL SISTEMA MIXTO ELECTORAL PARA CÁMARA DE REPRESENTANTES, ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y CONCEJOS MUNICIPALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANGÉLICA LOZANO CORREA, HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA, ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ, JAIRO CASTELLANOS SERRANO, JONATHAN PULIDO HERNANDEZ, y los Honorables Representantes KATHERINE MIRANDA, WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ, JUAN CARLOS LOZADA VARGAS, JULIA MIRANDA LONDOÑO, CATHERINE JUVINAO CLAVIJO, ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA, OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 30 DE 2022

De conformidad con el Informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 24 DE 2022 SENADO

por el cual se modifica la Constitución Política y se establece el mecanismo de elección del Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales en cumplimiento del principio del mérito.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 24 DE 2022 DE SENADO

"Por el cual se modifica la Constitución Política y se establece el mecanismo de elección del Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y los Contralores departamentales, distritales y municipales en cumplimiento del principio del mérito"

El Congreso de Colombia DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El presente acto legislativo tiene por objeto modificar la Constitución Política para establecer el mecanismo de elección del Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y los Contralores departamentales, distritales y municipales, fundado en el principio constitucional del mérito, con el propósito de reforzar el principio de separación de poderes y asegurar la autonomía e independencia de los órganos de control.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 141 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 141. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, admitir la renuncia que presente el Contralor de la República, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.

En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 173 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 173. Son atribuciones del Senado:

- 1. Admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente.
2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado.
3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República.
4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.
6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 178 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

- 1. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.

- 2. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas Constitucionales, al Presidente de la República, o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.
3. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.
4. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

Artículo 5. Modifíquese los incisos séptimo y octavo del artículo 267 de la Constitución Política, el cual quedará así:

El Contralor General de la República tendrá un periodo igual al del presidente de la República y será seleccionado en el primer mes del segundo año del periodo presidencial mediante concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Quien ocupe el cargo no podrá postularse para este mismo, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo institucional.

En caso de falta absoluta para el cargo de Contralor General de la República, el segundo aspirante mejor calificado en el proceso de selección ocupará el cargo por el tiempo restante del periodo institucional.

Artículo 6. Modifíquese los incisos séptimo y octavo del artículo 272 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán seleccionados mediante concursos de méritos, para periodos de cuatro años que no podrán coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde, que serán organizados por la Comisión Nacional del Servicio Civil siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género.

Quien ocupe el respectivo cargo no podrá postularse para este mismo, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo institucional. En caso de falta absoluta para los cargos de Contralores departamentales, distritales y municipales, el segundo aspirante mejor calificado en el respectivo proceso de selección ocupará el cargo por el tiempo restante del periodo institucional.

Artículo 7o. Modifíquese el artículo 276 de la Constitución Política, el cual quedará así:

El Procurador General de la Nación tendrá un periodo institucional de cuatro años y será seleccionado en el primer mes del segundo año del periodo presidencial mediante concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Quien ocupe el cargo no podrá postularse para este mismo, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo institucional.

En caso de falta absoluta para el cargo de Procurador General de la Nación, el segundo aspirante mejor calificado en el proceso de selección ocupará el cargo por el tiempo restante del periodo institucional.

Artículo 8. Modifíquese el artículo 281 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 281. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Tendrá un periodo institucional de cuatro años y será seleccionado en el primer mes del segundo año del periodo presidencial mediante concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Quien ocupe el cargo no podrá postularse para este mismo, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo institucional.

En caso de falta absoluta para el cargo de Defensor del Pueblo, el segundo aspirante mejor calificado en el proceso de selección ocupará el cargo por el tiempo restante del periodo institucional.

Artículo 9. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo transitorio:

Artículo transitorio. El Congreso de la República, en un término no superior a seis (6) meses desde la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, deberá expedir una ley que reglamente el concurso de méritos para la elección del Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Contralores departamentales, distritales y municipales en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de mérito, publicidad, transparencia, participación ciudadana y equidad de género.

El concurso de mérito reglamentado por la ley deberá cumplir los siguientes criterios en la determinación del puntaje total: Aplicación de una prueba de conocimiento de carácter eliminatorio, previa convocatoria pública, que equivaldrá al 60%; evaluación de logros académicos y laborales que acrediten el mayor mérito para el desempeño del cargo que equivaldrá al 30%; y la presentación de una entrevista pública que equivaldrá al 10%. Cada cargo será ocupado por quien obtenga el mejor puntaje en el respectivo proceso.

Artículo 10. Vigencia. Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que les sean contrarias.

De los congresistas:
GUSTAVO BOLIVAR
SUSANA GÓMEZ CASTAÑO
ROBERTO DAZA
SANDIA COMENES
ALVARO LEALDO MUÑOZ PH
SUSANA GÓMEZ CASTAÑO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA ANTIOQUEÑA
FACTO HISTÓRICO
ROBERTO DAZA
SANDIA COMENES
ALVARO LEALDO MUÑOZ PH
SUSANA GÓMEZ CASTAÑO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 24 DE 2022 DE SENADO

"Por el cual se modifica la Constitución Política y se establece el mecanismo de elección del Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y los Contralores departamentales, distritales y municipales en cumplimiento del principio del mérito"

1. ANTECEDENTES

Históricamente, la elección del Procurador y el Defensor del Pueblo, el Contralor General y los contralores distritales, municipales y departamentales es un tema que suscita controversias políticas dado que supone una profunda reingeniería institucional. Estas discusiones se pueden rastrear en los diferentes procesos constituyentes que ha experimentado Colombia. La Procuraduría tuvo su origen en la Constitución de 1830, como agente del poder ejecutivo y era nombrado por el Presidente con previa consulta del Consejo de Estado. Esto cambió en las reformas constitucionales de 1945 y 1947, pues mediante el Acto Legislativo 1 de 1945 el Procurador dejó de ser nombrado directamente por el Presidente de la República y pasó a ser una atribución de la Cámara de Representantes. Solo unos años después, el artículo 13-2 de la Constitución de 1853 estableció que el Procurador se elegía popularmente a través de voto. En cambio, la Constitución de "Rio Negro" de 1863, de talante liberal, trasladó la potestad de elección de este funcionario de nuevo a la Cámara de Representantes. A su vez, la Constitución de 1886, notablemente más presidencialista y conservadora que su antecesora, estableció que la función del Ministerio Público y por ende de la Procuraduría se ejercía bajo la dirección del Gobierno volviendo al diseño original.

En la Constitución de 1991, la elección de la Procuraduría volvió al Congreso pero a través de un procedimiento que incluía previamente al Presidente y a la rama judicial: el poder ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado tema respectivamente a uno de los candidatos y los miembros del senado eligen a través de votación a quien ejercerá el cargo. Todas estas fueron decisiones de diseño institucional que minimizaban o disminuían la autonomía de la Procuraduría dentro del sistema de separación de poderes que adoptó cada constitución.

En el caso de la Contraloría General de la Nación la discusión sobre su elección se remonta a su creación en 1923. La Ley 42 de 1923 creó como servicio nacional administrativo el Departamento de Contraloría, independiente de los demás Departamentos administrativos. En esta disposición se estableció que el Departamento de Contraloría estaría a cargo del Contralor General de la República y de un ayudante denominado Auditor General, quienes serían nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional, con la aprobación de la Cámara de Representantes por un periodo de cuatro

años. Ese mismo año el mecanismo de selección cambió a través del artículo 18 de la Ley 109 de 1923 que dispuso que el Contralor General y el Auditor General serían elegidos por la Cámara de Representantes para períodos de dos años. A través de esta Ley se eliminó la intervención del Poder Ejecutivo en la designación del Contralor y se redujo la duración de su período. Posteriormente, el Acto legislativo 01 de 1968 instituyó que el Contralor General de la República fuera elegido para períodos de cuatro años por la Cámara de Representantes con total independencia de los demás poderes públicos.

La Constitución de 1991 le dio potestad al Congreso en pleno de elegir al Contralor con la idea de que fuera un mecanismo de control derivado del poder del Congreso sobre el presupuesto que administra el Presidente. Este proceso fue posteriormente modificado por los actos legislativos 2 de 2015 y 4 de 2019. A nivel legal, la convocatoria pública, en los términos del artículo 126 de la Constitución previa a la elección del Contralor, está reglamentada por la Ley 1904 de 2018. A nivel local, de acuerdo al Acto Legislativo 4 de 2019 los contralores distritales, municipales y departamentales son electos por los consejos distritales y municipales de tema conformada por los candidatos que obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública.

En lo referente al Defensor del Pueblo, dado que su origen es la Constitución de 1991, no es tan longeva la discusión sobre el mecanismo para su elección. El artículo 281 de la Constitución establece que el Defensor es elegido por la Cámara de Representantes de tema enviada por el Presidente. Es un modelo en donde participan dos ramas del poder público que, no obstante, no han potenciado el papel del Defensor del Pueblo como garante de los derechos de los colombianos.

Este breve repaso muestra las idas y vueltas de los mecanismos de elección del Contralor, el Procurador y el Defensor del Pueblo. El principal hallazgo es el hecho de que para seleccionar a este grupo de funcionarios ha prevalecido históricamente el criterio político sobre el técnico. La selección política de estos funcionarios, en nuestra consideración, ha afectado la capacidad de los órganos de control para cumplir con sus misiones dentro del diseño orgánico del Estado, pues las ha hecho proclives a la cooptación política, el clientelismo y la corrupción.

El Congreso, en uso de su función constituyente, ha intentado solventar esta debilidad institucional sin éxito en proyectos de acto legislativo anteriores, como los siguientes:

Proyecto	Autores	Objeto	Observaciones
Proyecto de Acto Legislativo Número 13 de 2021/Senado "por medio del cual se establece la forma de elección del Contralor General de la República, el Procurador	Gustavo Bolívar, Julián Gallo Cobillos, Pablo Catumbo, Criselda Lobo y Carlos Alberto Carreño.	Este Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto modificar el procedimiento establecido en la Constitución Política de Colombia. De esta manera el Concurso	Este proyecto propone una elección mixta a través de concurso público organizado por universidades para conformar tema de elegibles y de elección dependiendo del órgano (corte suprema de

General de la Nación y el Fiscal General de la Nación"		Público se convierte en la principal herramienta para la selección de los nombres que, cumplidos los requisitos exigidos para el cargo, están habilitados para conformar la terna de elegibles a ser las cabezas de dirección de los órganos de control: Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, como también de la Defensora del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación.	Justicia para Fiscalía General de la Nación, Congreso de la República para Contraloría General de la Nación, Cámara de Representantes para Defensor del Pueblo y Senado de la República para Procurador de la Nación) Esa es la principal diferencia con este proyecto. El proyecto, no obstante, fue archivado.
Proyecto de Acto Legislativo 20 de 2021/Senado "por el cual se reforman los artículos 126, 231, 254, 257A, 264, 266, 267, 274, 276 y 281 de la Constitución Política de Colombia, referente a la elección por concurso de los servidores públicos"	Daira De Jesús Galvis Méndez, Iván Leonidas Name Vásquez, Astrid Sánchez Montes De Oca, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, John Milton Rodríguez González, Edgar Enrique Palacio Mizrahi, Carlos Manuel Vergara, Alejandro Corrales Escobar, Jonatán Tamayo Pérez	El objetivo de este proyecto modificar el parámetro general consignado en el artículo 126 de la Constitución Política de Colombia, con la finalidad de establecer la elección de servidores públicos mediante concurso de méritos previa convocatoria pública regulada por la ley. Se excluye de competencia a las corporaciones públicas para la elección de los altos cargos.	El alcance de la modificación también se refiere a la elección de servidores públicos que, de acuerdo a la Constitución Nacional, son atribuidos a corporaciones públicas, incluidos el Contralor General de la República, el Auditor General de la República, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo. Este proyecto establece que dichos cargos serán seleccionados por una universidad pública y otra privada de alta calidad, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública a un concurso de méritos. Proyecto archivado en debate.
Proyecto Acto Legislativo número 04 de 2014/Senado "por medio del cual se reforma el artículo 267, 276 y 281 de la Constitución Política de Colombia, sobre la elección del Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo"	Jimmy Chamorro, Maritza Martínez, Carlos Soto, Manuel Enriquez, Mauricio Lizcano, Milton Rodríguez, Ángel Custodio Cabrera, Miguel Amin Escaf, Germán Darío Hoyos, Roosevelt Rodríguez, José Alfredo Ginecco.	Este Proyecto de Acto Legislativo pretende salvaguardar la institucionalidad y la independencia de los Organismos de Control, entendiéndose Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República, en cuanto a la prohibición de la	ACTO LEGISLATIVO, Acto Legislativo 02/15 publicado en el diario oficial 49560. Estos proyectos de acto legislativo fueron acumulados con los proyectos número 18 de 2014, 02 de 2014, 05 de 2014 y 06 de 2014.

		reelección en cualquier tiempo de quienes lleguen a dirigirlas.	
Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2014 Senado "por medio del cual se modifican los artículos 233, 249, 254, 267 y 276 de la Constitución Política".	Antonio J. Navarro Wolf, Iván L. Name Vásquez, Claudia N. López Hernández, German Navas, Angélica Lozano, Inti R. Asprilla, Oscar Ospina, Victor J. Correa Vélez, Alirio Uribe	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 esta pueda buscar su reelección y 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.	
Proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016 Cámara "por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 178, 267, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones."	Edward David Rodríguez, Álvaro Prada Artunduaga, Angélica Lozano Correa, Fabián Castillo Suárez, Karen Violette Cure Corcione, Eloy Quintero Romero, Gloria Betty Zorro Africano, Carlos Abraham Jiménez López, Rodrigo Lara Restrepo	Este proyecto pretende modificar varios artículos de la Constitución Política referentes a la Contraloría General de la República, sustituyéndola por un Tribunal de Cuentas, cuyo propósito, en términos del autor, es hacer más efectivos los objetivos misionales de quienes ejercen la vigilancia y control sobre el gasto público y la ejecución de las políticas públicas; en otras palabras, aumentar la efectividad de la lucha contra la corrupción.	Este proyecto se archiva por vencimiento de términos. Se modifica la estructura del control fiscal en Colombia ejercido por la Contraloría General de la República y la Auditoría General, creándose un Tribunal de Cuentas, desconcentrado a nivel nacional, que haga parte de la Rama Judicial y tenga mayor independencia, autonomía y capacidad técnica.
Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2012 "Por medio del cual	Camilo Romero, Luis Carlos Avellaneda	Este proyecto tiene como objeto evidenciar la conveniencia política y la	Proyecto archivado por vencimiento de términos.

se reforma el artículo 267, 276 y 281 de la Constitución Política de Colombia, sobre la elección del Contralor General de la República el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo."	Tarazona, Mauricio Ernesto Ospina Gómez, Jorge Eliécer Guevara, Marco Anibal Avirama Avirama, Hernando Hernández Tapasco, Alexander López Maya, Ángela María Robledo Gómez, Armando Alberto Benedetti Villaneda	viabilidad jurídica de la propuesta de restringir constitucionalmente la elección del Procurador/a General de la Nación, del Contralor/a General de la República y del Defensor/a del Pueblo a un solo periodo de cuatro años.	
Proyecto de acto legislativo 12 de 2006 "por medio del cual se modifican los artículos 77, 78, 126, 173, 189, 232, 239, 245, 249, 266, 267, 276, 281, 346 y 372 de la Constitución Política"	Jesús Ignacio García Valencia, Juan Fernando Cristo Bustos	Este proyecto busca reestablecer la división de poderes, cambiando la forma de designación de altos funcionarios que tienen injerencia en el ejecutivo y que con la posibilidad de la reelección inmediata del titular de este, proyecta un mayor campo de intervención, por cuanto es evidente que el Ejecutivo juega hoy papel fundamental en la designación de ciertos funcionarios públicos y en la conformación de ciertas corporaciones.	Archivado en debate. En este proyecto se establece que el Contralor será elegido por el Congreso en pleno por las dos terceras partes de sus miembros; el Defensor por la Cámara de Representantes por las dos terceras partes de sus miembros y el Procurador por el Senado por las dos terceras partes de sus miembros. Para todos se restringe la reelección y que los candidatos propuestos no podrán pertenecer a Partidos o Movimientos políticos que hayan acompañado la elección del Presidente de la República. Adicionalmente, se agrega un Parágrafo en relación con la elección, si después de tres votaciones no se obtiene la mayoría requerida, la Mesa Directiva convocará dentro de la semana siguiente y se procederá a una nueva elección en la cual se elegirá con mayoría absoluta.
Proyecto de acto legislativo número 18 de 2001/Senado "por el cual se reforma el artículo 276 de la Constitución Política en el sentido de prohibir la reelección de Procurador General de la Nación para el período inmediato."	Oswaldo Darío Martínez Betancour, María del Socorro Bustamante, José Renán Trujillo García, Juan Fernando Cristo, Antonio Guerra de la Espiella, Jesús	Este Proyecto de Acto Legislativo proponía prohibir la reelección del Procurador General de la Nación para el período inmediato, con el objetivo de proteger su autonomía e independencia.	Este proyecto se encuentra archivado.

	Enrique Piñacue, Carlos Arturo Ángel y otros.		
--	---	--	--

Actualmente se encuentran en curso dos proyectos de acto legislativo:

Proyecto de Acto Legislativo No. 20 de 2022/ Senado "por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 178, 267, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones."	Roy Leonardo Barreras Montalegre, Miguel Ángel Pinto Hernández, Iván Cepeda Castro, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Isabel Cristina Zuleta Lopez, Clara Eugenia López Obregón, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Pedro Hernando Flórez Porras, Pedro José Suárez Vacca, Ariel Fernando Avila Martínez, Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, Jahel Quiroga Carrillo	La creación del Tribunal de Cuentas tiene como propósito darle eficiencia y eficacia al ejercicio de los ejes misionales de la vigilancia y control sobre el gasto público y la ejecución de las políticas públicas, con plena aplicación de los principios de transparencia y publicidad en la gestión pública, de manera particular en la lucha del estado colombiano contra la corrupción.	En este proyecto de acto legislativo se propone eliminar la contaduría y crear el Tribunal de cuentas, desconcentrado a nivel nacional y que haga parte de la Rama Judicial.
--	---	---	--

2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

La autonomía de la Contraloría, de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo son un asunto crucial para el buen funcionamiento del Estado colombiano. Dado que estas entidades se desempeñan como órganos de control, requieren de un alto grado de autonomía e independencia de las otras ramas del poder público para mitigar fenómenos como la corrupción y el detrimento presupuestal. Este proyecto de acto legislativo busca aumentar el grado de autonomía e independencia de los órganos de control del Estado colombiano a través de la reforma de los mecanismos de selección de sus máximos funcionarios. Actualmente la elección del Contralor, del Procurador y del Defensor del Pueblo descansa, principalmente, en la voluntad política del Congreso de la República según los artículos 141, 173, 178, 267, 276 y 281 de la Constitución Política. En el caso de los contralores distritales, municipales y departamentales, de acuerdo al artículo 272 de la Constitución, su elección depende de los consejos municipales o asambleas departamentales, según el caso, de terna de elegibles después de convocatoria pública. Esta situación ha afectado negativamente el principio de separación de poderes y la independencia de estas entidades para que cumplan efectivamente con su tarea. Para solventar esto, consideramos

elección actuales del Contralor, el Procurador y el Defensor del Pueblo que proponemos en este Proyecto de Acto Legislativo busca fortalecer el principio de separación de poderes aportando mayor grado de autonomía a los órganos de control para que cumplan con sus funciones constitucionales. En esta medida, el proyecto constituye un cambio importante a la Constitución y a su estructura actual, pero se inscribe en el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución y constituye un esfuerzo por mejorar el rendimiento del estado y de sus ramas.

Los órganos de control, dentro de los que se encuentra la Procuraduría, la Contraloría y el Defensor del Pueblo, son aquellas entidades a las que la Constitución Política les confía las funciones relacionadas con el control disciplinario, control fiscal y la defensa de los derechos. El conjunto de estas instancias fortalecen el cumplimiento de las funciones del Estado, pues le permiten a la administración pública adoptar mejores prácticas destinadas específicamente al control interno de las instituciones a nivel de gestión, del manejo recursos públicos o en la eficiencia y eficacia del control de cada entidad.

Estas funciones, dada su importancia, no tienen una extracción política y no pertenecen a ninguna de las ramas tradicionales del poder público. Sus máximos funcionarios, en consecuencia, no son elegidos directamente por voto popular dado que esto generaría incentivos para el mal uso de las potestades que se les confía. El diseño original de la Constitución de 1991, como respuesta a esto, adoptó un modelo colaborativo entre las ramas del poder público para la elección de los máximos funcionarios de estos organismos, en la que prevalece la elección política del Congreso, de consejos municipales y distritales y de las asambleas departamentales. En todos los casos este diseño presenta defectos estructurales que minimizan la capacidad que tienen los órganos de control para cumplir con su función.

En el caso de la Procuraduría, la elección funciona de la siguiente manera: el poder ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado terna respectivamente a uno de los candidatos y los miembros del senado eligen a través de votación a quien ejercerá el cargo. El primer gran defecto estructural es que la Procuraduría ostenta el poder disciplinario preferente sobre los Congresistas. En esa medida, el candidato depende de los votos de los senadores para alcanzar su cargo y por esto se puede llegar a crear un incentivo perverso en la relación entre quien ejerce la facultad disciplinaria y funcionarios como los congresistas que son disciplinados por este. El diseño, en consecuencia, genera incentivos para que se profunde una relación transaccional entre los candidatos a procurador y los senadores. El segundo defecto es que la elección, al descansar en una voluntad política, también genera preferencias o sesgos políticos en la aplicación del poder disciplinario preferente. Como la Procuraduría tiene un margen de discrecionalidad en la selección

meaning of the constitutional replacement doctrine" J-CON(2013). Vol. 11 No. 2339-357. Available at: <https://academic.oup.com/icon/article/11/2/339/753642>; Jorge González Jácome, op.cit., 447

que la elección de este grupo de funcionarios debe obedecer a un proceso fundado en el mérito, antes que en la voluntad política del Congreso.

El mérito supone la evaluación de un conjunto de cualidades que respaldan la elección de un funcionario público, como sus conocimientos en el área en la que se va desempeñar, su trayectoria profesional y sus cualidades personales. Un proceso de esta naturaleza, por la misma dinámica parlamentaria, es difícil que se lleve a cabo en el Congreso, dado que este poder público carece de medios para diseñar y aplicar pruebas de conocimiento y porque sus juicios sobre las calidades personales y profesionales de los candidatos son de carácter político antes que técnico. Para asegurar el mérito, este proyecto reforma los mecanismos de elección del Contralor Nacional, de los contralores distritales, municipales y departamentales, del Procurador y del Defensor del Pueblo a través de un proceso de mérito con tres elementos: la aplicación de una prueba de conocimiento de carácter clasificatorio, previa convocatoria pública, por un valor del sesenta por ciento (60%); la valoración de su trayectoria profesional por un valor del treinta por ciento (30%); y la presentación de una entrevista pública por un valor del diez por ciento (10%). El rendimiento del candidato en estos tres elementos justifica la elección a cada uno de estos cargos. La Comisión Nacional del Servicio Civil se encargará de adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de este concurso con base en el mérito.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El principio de separación de poderes es un ideal regulativo para el diseño del Estado¹. Es decir, "es un estándar que nos permite identificar los defectos de un fenómeno empírico"². No es una fórmula fija que obliga a que perdure sin cambios el diseño institucional con el que viene equipada originalmente la Constitución. La Corte Constitucional, desde jurisprudencia temprana sobre la doctrina de la sustitución de la Constitución³, ha aceptado que la Constitución permite un grado de reingeniería institucional siempre y cuando no suponga un cambio radical en su estructura básica o en sus ejes axiomáticos fundamentales⁴. La reforma constitucional de los mecanismos de

¹ Bonilla-Maldonado, Daniel Eduardo. 2015. «La Arquitectura Conceptual Del Principio De Separación De Poderes». *Universitas* 64 (131):231-76. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.acps>
² Cruz Gutiérrez, David Fernando. 2022. «La reconstrucción del Constitucionalismo y la democracia». *Dikaion* 31 (1):254-65. <https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.1.11>.
³ La primera sentencia de la Corte Constitucional en donde se trata el tema de la sustitución de la Constitución es la C-551 de 2003. Sin embargo, en varias sentencias posteriores la Corte, como la 355 de 2017, la corte califica al principio de separación de poderes como un eje axiomático de la Constitución. Con esta declaratoria el principio de separación de poderes es reconocido como parte de la identidad de la Constitución de 1991.
⁴ Sobre la teoría de la Sustitución de la Constitución vea: Santiago García-Jaramillo and Francisco Gnecco-Estrada. "La teoría de la sustitución: de la protección de la supremacía e integridad de la Constitución, a la aniquilación de la titularidad del poder de reforma constitucional en el órgano legislativo". *Universitas* 133 (2016). 59-104. Available at: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj133.tspss>; David Landau, *Derechos fundamentales y límites a la reforma constitucional: la influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en el derecho comparado*, trans. Viana Cleves (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015 195-201; Carlos Bernal Pulido, "Unconstitutional Constitutional Amendments in the case study of Colombia: An analysis of the justification and

y aplicación del poder disciplinario, los intereses y sesgos políticos pueden incentivar un uso políticamente autoritario.

Por su lado, la elección del Contralor funciona de la siguiente forma: el Congreso en pleno, es decir Senado y Cámara de Representantes, vota por los candidatos previa convocatoria de aspirantes y conformación de una lista de diez elegibles por una comisión accidental. Como se mencionó anteriormente, el objetivo de esto es que el Congreso tuviera incidencia en el control fiscal dado su baja capacidad de apropiación presupuestal. Lejos de alcanzar este objetivo, a través de este mecanismo de selección, la Contraloría es fácilmente cooptada por el Presidente. Esencialmente porque el Contralor se elige al inicio del periodo presidencial y es usual que el poder ejecutivo y los partidos de gobierno ejerzan presión para tener un candidato cercano en el momento en el que está en auge su capacidad política: al inicio de su periodo. Este defecto estructural ha hecho un daño permanente al ejercicio de este órgano y la confianza que este proyecta a los ciudadanos y ha generado incentivos para hechos de corrupción y debilidad en el control fiscal. Después de la Constitución de 1991, al menos dos contralores han estado relacionados con hechos de corrupción: Manuel Francisco Becerra 1990-1994, David Turbay (1994-1998).

Así mismo, los contralores departamentales, distritales y municipales actualmente son elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, lo que ha permitido que no haya independencia entre el vigilado y el vigilante pues la influencia de intereses políticos en la elección de estos funcionarios ha terminado en escándalos de corrupción, suspensión de elecciones y mayores esfuerzos de la función pública.

En el caso del Defensor del Pueblo su elección se realiza de terna del Presidente que posteriormente es votada por la Cámara de Representantes. El principal defecto de esta forma de elección es que pone en riesgo la imparcialidad que se debe tener para la defensa de los derechos de los ciudadanos. Como se requieren votos de los representantes, la agenda de defensa de los derechos se permea por intereses políticos y, con esto, la imparcialidad del Defensor se minimiza. El riesgo evidente es la politización de las garantías constitucionales un aspecto que es sensible.

Para remediar esta situación, el presente proyecto de acto legislativo acude al principio constitucional del mérito. Este principio establece que los funcionarios que acceden al servicio público deben valorarse por sus conocimientos, su trayectoria profesional y sus calidades personales. Si se aplica el mérito al mecanismo de selección del Procurador, el Defensor y el Contralor, así como los contralores departamentales, se puede fortalecer su funcionalidad e incrementar su capacidad técnica, pues quienes dirigen estas entidades serán seleccionados por sus conocimientos, trayectorias personales y habilidades personales, y no por su capacidad política de

recolectar votos en el Congreso. Aumentar la capacidad técnica de estas entidades, a su vez, redundará en el beneficio del funcionamiento del Estado pues mejora la vigilancia disciplinaria, el cuidado presupuestal y las garantías a los derechos. En mérito, en consecuencia, es un antidoto contra la corrupción.

Para esta tarea, se establece que la Comisión Nacional del Servicio Civil realizará las gestiones necesarias para la ejecución de este proceso de selección. La Comisión es un órgano autónomo e independiente, del más alto nivel en la estructura del Estado Colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y no hace parte de ninguna de las ramas del poder público. Esta entidad da garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público, que actúa de acuerdo con los principios de función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución y en especial los de objetividad, independencia e imparcialidad.

El sistema de carrera administrativa en Colombia no es algo nuevo; en Colombia, esta idea ha venido evolucionando desde 1938, sin embargo, fue hasta la Constitución de 1991 que se estructuró tal como la conocemos hoy. De acuerdo al artículo 130 de la Constitución Política la Comisión es responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

Bajo esta función, la Comisión elabora las convocatorias con concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la ley y el reglamento. Con esta posibilidad, la Comisión protege el mérito y la igualdad en el ingreso y desarrollo del empleo público; vela por la correcta aplicación de los instrumentos normativos y técnicos que posibiliten el adecuado funcionamiento del sistema de carrera; y genera la información oportuna y actualizada, para una gestión eficiente del sistema de carrera administrativa. Aunque en ese caso la Comisión no estaría supliendo cargos de carrera, dado los cargos de Contralor -tanto nacional como locales-, Procurador, Defensor del Pueblo, no tiene esta naturaleza y mantienen periodos institucionales, su experiencia en los concursos de mérito es fundamental para procesos de selección transparentes.

Este proyecto propone que el Procurador, el Contralor, el Defensor del Pueblo y contralores departamentales, distritales y municipales sean elegidos por un procedimiento con los siguientes tres elementos: la aplicación de una prueba de conocimiento de carácter clasificatorio, previa convocatoria pública, por un valor del sesenta por ciento (60%); la valoración de su trayectoria profesional por un valor del treinta por ciento (30%); y la presentación de una entrevista pública por un valor del diez por ciento (10%). La Comisión Nacional del Servicio Civil se encargará de adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de este proceso de selección.

El proceso de selección tiene dos mecanismos de control internos. El primero es que la CNSC selecciona la universidad que diseña y aplica la prueba de conocimiento, evalúa la trayectoria personal de los candidatos y sus habilidades personales. El segundo es que la universidad que se

seleccione será la encargada de ejecutar el proceso de selección con los elementos que estipule la ley. Un proceso de esta naturaleza posibilita la participación de nuevos actores que no tienen una extracción electoral, como la CNSC y mejoran la autonomía e independencia de los órganos de control, fortaleciendo el principio de separación de poderes, y con esto la confianza ciudadana en estas instituciones tan importantes para el ejercicio del Estado.

Además de lo anterior, el proyecto promueve la participación de mujeres en el proceso de selección, como una manifestación clara de impulsar medidas tendientes a garantizar la igualdad y equidad de género, pues solo ha existido una Contralora, una Procuradora y ninguna Defensora del pueblo en dicho cargo. La promoción del liderazgo y participación política de las mujeres en estos cargos es fundamental para fortalecer la democracia y la gobernabilidad en un sistema político y social capaz de incluir y representar a toda la ciudadanía. Adicionalmente, esta garantía se constituye tomando en consideración que en Colombia persiste la brecha de empoderamiento político, Colombia ocupa el puesto 75 de 146⁵ en el informe Global de Brecha de Género.

El proceso de selección anunciado, requiere de medidas concretas, que contribuyan a asegurar su observancia, en este sentido es importante que el proceso desarrolle mecanismos de participación ciudadana a través de la transparencia y publicidad del mismo.

Finalmente, dado que es un Proyecto de Acto Legislativo, su contenido requiere que sea posteriormente reglamentado. Esta reglamentación deberá tener en cuenta el marco constitucional que establece este Proyecto de Acto Legislativo y limitar la posibilidad de que prevalezcan criterios políticos sobre los técnicos en la elección de este grupo de funcionarios, así como propiciar la igualdad y la equidad de género.

4. CONCLUSIÓN

Los mecanismos de selección del Procurador, el Contralor y el Defensor del Pueblo al descansar en la voluntad política del Congreso generan problemas estructurales que impiden el buen funcionamiento del Estado colombiano. Dado que aumentan el riesgo de cooptación política, minimizan su autonomía y generan incentivos para la corrupción. Ante esta situación, este Proyecto de Acto legislativo establece un nuevo mecanismo de elección de estos funcionarios que prevalece el mérito y la capacidad técnica. Esto supone eliminar la función electoral del Congreso en la selección de estos funcionarios y generar un proceso que incluya una prueba de conocimientos, la evaluación de la trayectoria profesional de los candidatos y de sus cualidades personales ejecutado por instituciones que no tienen una extracción electoral, como lo es el CNSC y las universidades. La selección de funcionarios a través de este mecanismo mejoraría significativamente el rendimiento de los órganos de control y fortalecería el principio constitucional de separación de poderes.

5 Global Gender Gap Report 2022. https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf

5. TABLA COMPARATIVA

Artículos	Proyecto de Acto Legislativo	Estado actual de la Constitución
141	El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, admitir la renuncia que presente el Contralor de la República, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135. En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.	El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Contralor General de la República y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135. En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.
173	Son atribuciones del Senado: 1. Admitir o no las renuncias que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente. 2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado. 3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República. 4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República. 5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.	Son atribuciones del Senado: 1. Admitir o no las renuncias que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente. 2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado. 3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República. 4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República. 5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra Nación.

	6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.	6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional. 7. Elegir al Procurador General de la Nación.
178	La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales: 1. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República. 2. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas Constitucionales, al Presidente de la República, o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación. 3. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado. 4. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.	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, previa solicitud de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los Miembros de la Comisión de Aforados. 4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado. 5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.
267-Inciso séptimo y octavo	El Contralor General de la República tendrá un periodo igual al del presidente de la República y será seleccionado en el primer mes del segundo año del periodo presidencial mediante concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Quien ocupe el cargo no podrá postularse para este mismo, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo institucional.	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

	En caso de falta absoluta para el cargo de Contralor General de la República, el segundo aspirante mejor calificado en el proceso de selección ocupará el cargo por el tiempo restante del periodo institucional.	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.
272-Inciso séptimo y octavo	Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán seleccionados mediante concursos de méritos, para periodos de cuatro años que no podrán coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde, que serán organizados por la Comisión Nacional del Servicio Civil siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género. Quien ocupe el respectivo cargo no podrá postularse para este mismo, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo institucional. En caso de falta absoluta para los cargos de Contralores departamentales, distritales y municipales, el segundo aspirante mejor calificado en el respectivo proceso de selección ocupará el cargo por el tiempo restante del periodo institucional.	Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley. No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal.
276	El Procurador General de la Nación tendrá un periodo institucional de cuatro años y será seleccionado en el primer mes del segundo año del periodo presidencial mediante concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Quien ocupe el cargo no podrá postularse para este mismo, ni continuar en ejercicio de sus	El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un periodo de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

	funciones al vencimiento del periodo institucional. En caso de falta absoluta para el cargo de Procurador General de la Nación, el segundo aspirante mejor calificado en el proceso de selección ocupará el cargo por el tiempo restante del periodo institucional.	
281	El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Tendrá un periodo institucional de cuatro años y será seleccionado en el primer mes del segundo año del periodo presidencial mediante concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Quien ocupe el cargo no podrá postularse para este mismo, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo institucional. En caso de falta absoluta para el cargo de Defensor del Pueblo, el segundo aspirante mejor calificado en el proceso de selección ocupará el cargo por el tiempo restante del periodo institucional.	El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo institucional de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República.
Nuevo artículo transitorio	El Congreso de la República, en un término no superior a seis (6) meses desde la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, deberá expedir una ley que reglamente el concurso de méritos para la elección el Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Contralores departamentales, distritales y municipales en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de mérito, transparencia,	

participación ciudadana y equidad de género. El concurso de mérito reglamentado por la ley deberá cumplir los siguientes criterios en la determinación del puntaje total: Aplicación de una prueba de conocimiento de carácter eliminatorio, previa convocatoria pública, que equivaldrá al 60%; evaluación de logros académicos y laborales que acrediten el mayor mérito para el desempeño del cargo que equivaldrá al 30%; y la presentación de una entrevista pública que equivaldrá al 10%. Cada cargo será ocupado por quien obtenga el mejor puntaje en el respectivo proceso.	
--	--

De los Honorables Congresistas:

Gustavo Bolívar
GUSTAVO BOLIVAR
Senador de la República
Pacto Histórico

Susana Gómez Castaño
SUSANA GÓMEZ CASTAÑO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA ANTIQUIA
PACTO HISTÓRICO

Roberto Daza
Roberto Daza

Imelda Daza Gales
Imelda Daza Gales
Senadora - Comunes

Gloria Florez
Gloria Florez
Senadora P.H.

Alirio Uribe Muñoz P.H.

Alirio Uribe Muñoz P.H.

Pablo Catatumbo T.

Pedro Suárez

20

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 07 de Septiembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.24/22 Senado "POR EL CUAL SE MODIFICA LA CONSTITUCION POLÍTICA Y SE ESTABLECE EL MECANISMO DE ELECCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION, EL DEFENSOR DEL PUEBLO, EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA Y LOS CONTRALORES DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES EN CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DEL MÉRITO", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GUSTAVO BOLIVAR MORENO, ALEXANDER LOPEZ MAYA, SANDRA RAMIREZ LOBO, ROBERT DAZA COTES, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA, ARIEL AVILA MARTINEZ, GLORIA FLOREZ SCHNEIDER; y los Honorables Representantes SUSANA GÓMEZ CASTAÑO, ALIRIO URIBE MUÑOZ, PEDRO SUÁREZ VACCA y otras firmas ilegibles. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

Gregorio Eljach Pacheco
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 07 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Gregorio Eljach Pacheco
GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 25 DE 2022 SENADO

por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Logístico y de Servicios a la ciudad de Pereira.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. ____ DE 2022 SENADO
"POR EL CUAL SE OTORGA LA CATEGORÍA DE DISTRITO ESPECIAL LOGÍSTICO Y DE SERVICIOS A LA CIUDAD DE PEREIRA"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un inciso y un párrafo al artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:

La ciudad de Pereira se organiza como Distrito Especial Logístico y de Servicios. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y la ley.

Parágrafo. La ciudad de Pereira, como Distrito Especial Logístico y de Servicios, no estará obligada a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La Ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que desarrollen la facultad que se le otorga como Distrito Especial Logístico y de Servicios.

Artículo 2°. Adiciónese un inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:

La ciudad de Pereira se organiza como Distrito Especial Logístico y de Servicios.

Parágrafo. Los municipios del Área Metropolitana que así lo consideren, podrán acceder a los beneficios del Distrito Especial Logístico y de Servicios de Pereira, en los términos que señale la ley sin perjuicio de las funciones y competencias del municipio.

Artículo 3°. Vigencia. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.

JUAN PABLO GALLO
Senador de la República

Handwritten signatures of Juan Pablo Gallo, A. Zabarrain, Juan Carlos Becerra, María Elena Espinosa, Alvaro Usca, and others. Includes contact info: Calle 10 N° 7-50 Of. Capitolio Nacional, juan.gallo@senado.gov.co

Handwritten signatures: Mauricio Gómez Amín, Andrés Dávalos, Carlos Meisel, Guido Esp, Gallego - Valle

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta la vocación logística y de servicios y la posición geoestratégica de la ciudad de Pereira, este proyecto de ley tiene como objeto darle la categoría de Distrito Especial Logístico y de Servicios, sin obligarla a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Pereira ha sido, históricamente, cafetera. A partir de 1905 la ciudad toma un impulso en materia económica, ya que en el siglo XX se concentró el boom cafetero en Antioquia, el Viejo Caldas (departamento así llamado configurado por Caldas, Risaralda y Quindío desde 1905 hasta 1966) y Valle del Cauca. En 1920, la producción cafetera correspondía al 10% de la producción mundial y 20% para la época de la Segunda Guerra Mundial, y Pereira, para ese entonces, se nutría de las bonanzas cafeteras que exportaban más del 75% del café producido (Ocampo, 2015).

A partir de 1950, como respuesta del Período de la Violencia, gracias a la continuidad del auge cafetero y de los eslabonamientos hacia adelante en actividades comerciales e industriales que este produjo, Pereira se convirtió en una ciudad de refugio y se denominó la Ciudad sin Puertas. "Aquí no hay forasteros, todos somos pereiranos", era el aforismo pronunciado por el maestro Luciano García Gómez en 1947, Pereira refugio alrededor de cincuenta mil desplazados por la violencia (Acevedo, s.f.).

De hecho, los primeros cincuenta años del siglo XX y en particular los años veinte de esta centuria se reconocen como la "década prodigiosa" en Pereira por la urbanización y el comercio que hicieron dar el primer salto de aldea a ciudad. Los ojos del asombro

se tomaron la ciudad y con ellos las iniciativas de las personalidades públicas, de los empresarios y de algunos inmigrantes sirios y libaneses que se sumaron a los proyectos comerciales (Acevedo, s.f.). En las décadas posteriores llegó la industria y el dinero, las bonanzas cafeteras y las ferias ganaderas (Acevedo, s.f.).

Desde 1990 Pereira sufrió una reestructuración económica, en los siguientes 15 años tuvo un incremento significativo en el sector servicios que implica, a día de hoy, más de la mitad del Producto Interno Bruto. Asimismo, cayó la contribución de la agricultura y la industria, los sectores reales perdieron participación, especialmente la industria manufacturera y el café (UCP, 2012). Sin embargo, este decrecimiento lo reemplazó el sector servicios, el cual incluye la logística.

POSICIÓN GEOESTRATÉGICA DE PEREIRA

La ciudad de Pereira tiene, por su naturaleza geográfica, una posición estratégica que le permite acceder al 56% de la población nacional, lo que significa veinticuatro millones (24'000.000) de personas, y al 76% del PIB nacional en un radio de tan solo doscientos (200) kilómetros. Obteniendo, entonces, ahorros en costos y tiempos logísticos entre los principales centros de consumo: Bogotá, Medellín y Cali. Este radio de doscientos (200) kilómetros es bien llamado el "Triángulo de Oro" que, además, reduciéndolo a cincuenta (50) kilómetros se concentran dos y medio millones (2'500.000) de habitantes, conectando la ciudad de Armenia, Manizales y todos los municipios aledaños (Analdex, 2021).

La posición geográfica privilegiada le permite a Pereira enlazar los grandes océanos y principales rutas de tráfico mundial. En este sentido, Pereira tiene la capacidad de unir el

nivel nacional, regional y suprarregional en el entendido de que la zona se implanta en el Eje Cafetero; constituido por los departamentos de Risaralda, Quindío, Caldas, norte del Valle del Cauca y el noroccidente del Tolima (Castro et al., 2022).



Fuente: Plan Maestro de Logística de Pereira y su Zona de Influencia

VOCACIÓN LOGÍSTICA DE PEREIRA

Con las carreteras de cuarta y quinta generación se tendrá una conectividad muy importante con el puerto de Buenaventura, Medellín, el Atlántico, Eje Cafetero, Cali y Bogotá.

Esta conectividad se hace notoria en las siguientes vías: las vías del SAMAN, con una inversión 1,2 billones, conecta el valle del cauca con el puerto de buenaventura y Risaralda; las concesiones Pacifico 3, 2, 1, Mar 1 y 2, conecta a Pereira con los puertos de Antioquia, reduciendo en trescientos (300) kilómetros la ruta con el mar Atlántico; la Autopista del Café que une la región cafetera y hace visible el Paisaje Cultural Cafetero (PCC) en doscientos cincuenta y seis (256) kilómetros explotando los servicios turísticos; y los nuevos túneles de la línea, que incluye 25 túneles y 31 viaductos, conectan a Pereira con las principales ciudades de Consumo (Analdex, 2022).

Asimismo, es importante destacar la conectividad del área de Pereira con su nuevo Aeropuerto Internacional Matecaña, aproximando a la región con los principales centros de negocios nacionales e internacionales. De hecho, el Aeropuerto Internacional Matecaña moviliza el 81% de los pasajeros al Eje Cafetero.

Todo lo descrito anteriormente le da una gran cantidad y variedad de activos logísticos a Pereira que, sumado con los de la región, da un total de cinco (5) aeropuertos en cuatro (4) departamentos, tres (3) centros logísticos, cuatro (4) zonas francas, conectividad vial a principales zonas del país, una (1) red férrea (tren de occidente que se está adelantando de Buenaventura transita por Pereira) y la plataforma logística PLEC. Este último activo es una zona delimitada en la que se concentran actividades y

funciones logísticas que se especializan en diferentes actividades de la cadena de suministros. Puntualmente, es un proyecto en etapa seis (6) ubicado en el municipio de la Virginia, Risaralda, a veinte kilómetros de la ciudad de Pereira. Es decir, es un megaproyecto para disponer un centro de integración de carga que permita reducir los costos, aumentar la eficiencia de todas las operaciones logísticas, hacer más eficientes las transferencias de cargas y consolidar las operaciones de exportación.

Todos estos recursos logísticos van alineados con el objetivo de la Política Nacional Logística, que busca para 2030, que los tiempos de la importación de puertos marítimos se reduzca 182 horas y, en el caso de las exportaciones, a 108 horas; buscando lograr una inserción adecuada en los mercados internacionales y posicionar a Colombia al nivel de los países de la OCDE. Teniendo en cuenta lo anterior, Pereira tiene el potencial de reducir los costos a las puertas del pacífico y atlántico abrigando los tres principales corredores logísticos del país: Buenaventura-Bogotá, Buenaventura-Medellín y Buenaventura- Pereira, donde transitan alrededor de 5'906.440 toneladas de carga anuales, lo que representa el cuarenta y cuatro por ciento (44%) de la carga que ingresa por el puerto de Buenaventura.

Se entiende que la organización del territorio en temas de activos logísticos y posición geográfica, junto a la Plataforma Logística y los proyectos de infraestructura que se están adelantando y ya se construyeron, generan y generarán impactos positivos en el empleo que, con la calificación especial de distrito, se puede potenciar hasta permear de efectos positivos la economía nacional.

Entre un gran esfuerzo del sector privado y público del departamento por consolidar un avance de la ciudad, se estableció el Plan Regional de Competitividad de Risaralda. Este plan se dedicó a fortalecer sectores estratégicos promisorios que son la apuesta

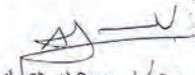
<p>por el futuro, en el cual se proyectan crecimiento y desarrollo territorial. En este, se dio la vocación promisoría a Pereira en el sector logístico. Esta calificación se otorgó por considerarse un sector fortalecido y sostenible con capacidad de competir en el mercado interno y externo (Cámara de Comercio Pereira, 2011).</p> <p>Igualmente, el departamento de Risaralda y, específicamente, la ciudad de Pereira, tiene liderazgo en la formación de talento humano, desde la academia en temas logísticos a nivel de especialización y maestría, orientados a la gestión de la cadena de abastecimiento. No solo en la formación, sino que el tejido empresarial de Pereira tiene vocación exportadora en sectores estratégicos y está enfocado al desarrollo de cadenas productivas o clusters, que los destaca con altas perspectivas de articulación con la economía global (Castro et al., 2022).</p> <p>Es claro que los epicentros urbanos del Eje Cafetero, su red vial existente y los grandes proyectos de infraestructura que se adelantan, y los planificados para integrar el centro del país con el Pacífico y eje Sur a Norte, convierten a la región en un territorio con un gran potencial en el contexto del desarrollo nacional e internacional en temas logísticos.</p> <p>IMPORTANCIA DEL SECTOR SERVICIOS PARA PEREIRA</p> <p>Como bien se sabe, el objeto de cualquier sistema económico es producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades de los agentes que la conforman. Para Pereira, el sector más relevante son aquellos servicios que se producen y distribuyen. Como cualquier urbe en desarrollo, existe una transformación estructural hacia el sector terciario, y, precisamente, Pereira, por su Paisaje Cultural Cafetero (PCC) y desarrollo logístico, incrementó sustancialmente el sector terciario representando el 88.1 % del PIB para 2021.</p>	<p>Al desagregar esta figura se encuentra el sector financiero, logístico, turístico, hotelero y sin duda alguna, el comercio. Según Fenalco Risaralda, "el comercio en Pereira es una expresión económica surgida de la centralidad de su posición en la región, por eso es la capital comercial del centro occidental del país." Además, según la Cámara de Comercio de Pereira, el 81,1% de las empresas se encuentran en el comercio, restaurantes y hoteles.</p> <p>Hoy en día Pereira se considera la capital comercial del Eje Cafetero. Esto no es coincidencia, como se ha explicado anteriormente, es uno de los sectores que más mueve la economía. Para 2018, el 88% del empleo de la ciudad estaba formado por dos figuras importantes: el comercio y el sector servicios.</p> <p>Esto indica que la economía pereirana se concentra en las actividades económicas relacionadas con el servicio y logística. En este sentido, son todos los servicios que se encargan de hacer llegar los productos del sector secundario, el cual es la segunda actividad en aportar al PIB, hasta el consumidor las que más contribuyen a la economía pereirana. Entre sus actividades se encuentran el comercio, el turismo, las comunicaciones y los transportes. Específicamente, las actividades que más contribuyen son el comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida (Cámara de Comercio, 2021).</p> <p>A nivel hotelero y turístico, se cuenta con el bioparque Ukumarí que a diferencia de un zoológico tradicional, no expone a los animales en jaulas y adapta el entorno a su hábitat, lo que permite mejorar la calidad de vida a los animales y contribuir a dinamizar la oferta turística de la región.</p> <p>Finalmente, el Eje Cafetero fue declarado, por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación Ciencia y la Cultura -UNESCO-, como patrimonio de la humanidad por el Comité de Patrimonio Mundial en el año 2000. Esto se debe al Paisaje Cultural</p>
<p>Cafetero (PCC), que tiene como efecto un papel predominante en materia de diferenciación a nivel del país y potencia la región como destino turístico. Esta declaratoria exhibe a la región para el desarrollo de proyectos, y es deber preservar este patrimonio.</p> <p>III. MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO</p> <p>La Constitución Política exalta la importancia de que Colombia sea una República descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.</p> <p>Por su parte, la Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C-131-09 que "los distritos son entidades territoriales específicas (CP, art 286), cuyo régimen jurídico se integra, además de lo dispuesto en la Constitución, con las leyes especiales que se expidan para ellos. (...) la finalidad jurídica de la creación de los distritos consiste en sustraer a estos entes territoriales del régimen municipal ordinario en materias específicas."</p> <p>En ese sentido, es objeto de este proyecto modificar los artículos 356 y 328 de la Constitución Política para darle la categoría de Distrito Especial Logístico y de Servicios a la ciudad de Pereira. Lo anterior, teniendo en cuenta que así ocurrió con el Acto Legislativo 01 de 2019 "Por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al Municipio de Barrancabermeja en el Departamento de Santander" y el Acto Legislativo 01 del 2021 "por el cual se otorga la calidad de distrito especial de ciencia, tecnología e innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones", y que al ser jerárquicamente superior la Constitución, no es necesario otorgar la calidad de Distrito Especial Logístico y de Servicios a través de la Ley 1617 de 2013, ni asumir las cargas administrativas que esta contempla.</p>	<p>Convertir a Pereira en Distrito Especial Logístico y de Servicios resulta fundamental para potencializar las particularidades económicas de la ciudad y su posición geoestratégica, y así poder cumplir de mejor manera con los fines de la entidad territorial, entre ellos el de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.</p> <p>Por último, se enuncian algunos de los beneficios que tendrá la ciudad de Pereira al convertirse en Distrito Especial Logístico y de Servicios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Participará con voz y voto, en igualdad de condiciones, al departamento en todas las instancias administrativas colegiadas que tengan jurisdicción sobre su territorio. 2. Tendrá mayor participación y fomento en Logística y Servicios a través de Planes de Desarrollo sectoriales en esta materia. 3. Tendrá el manejo de los bienes de uso público de la Nación que existan en el territorio del distrito, susceptibles de explotación turística, ecoturística, industrial, histórica, recreativa y cultural. 4. Gravar con impuesto predial los bienes de uso público de la Nación cuando estén en manos de particulares. 5. Imponer tasas o contribuciones por el acceso o ingreso a bienes de patrimonio histórico. 6. Tendrá derecho a solicitar que los dineros recaudados en el territorio distrital por el departamento, debido a impuestos, tasas y contribuciones sean invertidos preferencialmente en ellos. <p>IV. EVENTUALES CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la ley 5ª de 1992, se considera que ningún congresista podría encontrarse inmerso en situación de conflicto de</p>

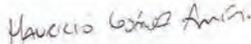
interés para discutir y votar el presente proyecto de acto legislativo, puesto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas.

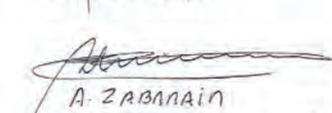
Lo anterior, sin perjuicio de otras causales de impedimento que puedan ser advertidas.

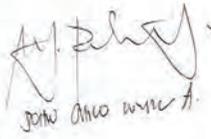
Cordialmente,


JUAN PABLO GALLO
Senador de la República

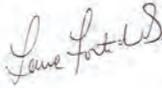

ALEJANDRO USSA


Mauricio Gómez Amín

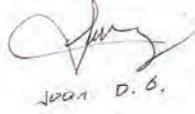

A. ZABNAIN

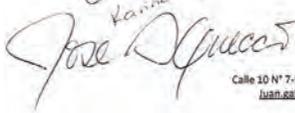

Pedro Pablo Kuczynski

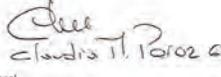

Miguel Utrera


Laine Fortalez

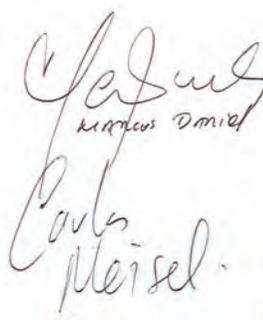

Karina Espinosa


Juan D. G.


Jose Alvarado


Claudia T. Paroz

Calle 10 N° 7-50 Of. Capitolio Nacional
juan.gallo@senado.gov.co


Carlos Meisel


Natalia Plata

Referencias

Acevedo, A. (s.f.). Pereira el reencuentro de su historia. La red cultural del Banco de la República en Colombia. Tomado de: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-236/pereira-al-reencuentro-de-su-historia>

AnalDEX. (2021). Foro Empresarial: Pereira Distrito Logístico y Destino de Inversión de Colombia. Sesión 1 [VIDEO]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=QJWDeQFhTE&t=1373s>

ANALDEX. Política Nacional Logística. Tomado de: <https://www.analdex.org/2020/02/12/politica-nacional-logistica/#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20busca%20reducir%20el,mar%C3%ADtimos%20para%20el%20mismo%20a%C3%B1o.>

Castro, N. Colorado, J. Quiceno, J. Castiblanco, J. et al. (2022). Plan de Negocios de Pereira Y su Zona de influencia. Alcaldía de Pereira.

Castro, N. Colorado, J. Quiceno, S. Castiblanco, J. Et al. (2022). PLAN MAESTRO DE LOGISTICA DE PEREIRA Y SU ZONA DE INFLUENCIA. Consorcio logístico Pereira 2021. :Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad, Alcaldía de Pereira.

Dupont, E. Cuartas, A. Sandoval, L. Calderón, M. Rico, F. (2011). Tendencias de la Economía Municipios de Pereira 2010. Cámara de Comercio Pereira. Tomado de: <https://www.pereira.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&TIpo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=2591>

Gobernación de Risaralda. (2022). Plataforma Logística del Eje Cafetero abrirá licitación internacional para ejecutar etapa de

construcción <https://www.risaralda.gov.co/publicaciones/156431/plataforma-logistica-del-eje-cafetero-abrira-licitacion-internacional-para-ejecutar-etapa-de-construccion/>

Gonzales, X. (2018). La República. El comercio aporta 88% del empleo en la Perla del Otún. Tomado de: <https://www.larepublica.co/especiales/especial-pereira-155-anos/el-comercio-aporta-88-del-empleo-en-la-perla-del-otun-2764859>

Ocampo, J. (2015). Café, industria y macroeconomía. Ensayos de historia económica colombiana. Banco de la República.

Semana. (2014). Pereira, la capital comercial del Eje cafetero. Tomado de: <https://www.semana.com/pais/articulo/comercio-principal-actividad-economica-pereira/200284/>

Universidad Católica de Pereira (UCP). (2012). La actividad del comercio en Pereira y Dosquebradas. Desarrollo empresarial y construcción de capital social.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 07 de Septiembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.25/22 Senado "POR EL CUAL SE OTORGA LA CATEGORÍA DE DISTRITO ESPECIAL LOGÍSTICO Y DE SERVICIOS A LA CIUDAD DE PEREIRA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JUAN PABLO GALLO, ANTONIO ZABARAÍN GUEVARA, JOSÉ ALFREDO GNECCO, JUAN CARLOS GARCÉS, KARINA ESPINOSA OLIVER, ALEJANDO VEGA PÉREZ, CLAUDIA PÉREZ GIRALDO, MARCOS DANIEL PINEDA, MAURICIO GÓMEZ AMÍN, NADIA BLEL SCAFF, CARLOS MEISEL VERGARA, GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA y otras firmas ilegibles. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 07 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 1078 - martes 13 de septiembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

	Págs.
Proyecto de acto legislativo número 23 de 2022 Senado, por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política, se adopta una reforma política y se crea el Sistema Mixto Electoral para Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de acto legislativo número 24 de 2022 Senado, por el cual se modifica la Constitución Política y se establece el mecanismo de elección del Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales en cumplimiento del principio del mérito.	13
Proyecto de acto legislativo número 25 de 2022 Senado, por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Logístico y de Servicios a la ciudad de Pereira.....	18