



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123-9066

AÑO IX - Nº 222

Santa Fe de Bogotá, D. C., lunes 19 de junio de 2000

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE A LOS PROYECTOS DE LEY NUMEROS 251 DE 2000 SENADO, 253 DE 2000 SENADO Y 257 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se crea la Gerencia Unificada para el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones; por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se crea la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República; por medio de la cual se desarrolla el numeral 20 del artículo 150 de la Constitución Política.

Honorables Senadores:

En cumplimiento de la honrosa designación de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, procedemos a presentar el informe de ponencia para primer debate a los proyectos de ley en referencia.

1. Los proyectos objeto de estudio

Los proyectos tienen como propósitos comunes introducir modificaciones a la actual administración del Congreso de la República proponiendo soluciones con los siguientes distintivos:

a) El proyecto presentado por el honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer propone la privatización de la administración del Congreso, al sugerir en el proyecto de su autoría, la creación de una gerencia unificada para administrar el área administrativa a cargo de una persona jurídica de derecho privado, escogida por una comisión conformada por el Presidente de la República, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y dos representantes de la sociedad civil. La administración procedería mediante un convenio firmado entre el Ministerio de Hacienda con la persona jurídica escogida durante un término de cinco años;

b) El proyecto suscrito por los honorables Senadores Germán Vargas Lleras y José Renán Trujillo, propone la creación en el Ministerio del Interior de una División encargada de prestar los servicios administrativos en cada una de las Cámaras del Congreso de la República, exceptuando de dicha administración lo atinente a las Unidades de Trabajo Legislativo, UTL;

c) El honorable Senador Jaime Durán Barrera, propone la creación de una Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, con un jefe que reemplazaría a los actuales directores administrativos de Senado y Cámara de Representantes. El jefe de dicha Unidad Administrativa sería seleccionado por concurso público de méritos para un período igual al del Congreso. El concurso sería preparado por el rector de la Universidad Nacional de Colombia, el director de la ESAP y por el director del Departamento Administrativo de la Función Pública. El

nombramiento lo realizaría el Presidente del Congreso de la República. Todo en desarrollo del objetivo de fortalecer la función legislativa, separándola de la organización administrativa y de su componente de ordenación del gasto.

Como se ve en estos proyectos, las propuestas son diversas e incluyen temas como:

- En la propuesta de privatización se crea una gerencia a cargo de una entidad cuya elección es ajena al Congreso de la República.
- En la propuesta de una División que se crearía en el Ministerio del Interior se vincula al Gobierno a la administración del Congreso.
- En la tercera propuesta se establece una Unidad Administrativa Especial cuyo director sería seleccionado según procedimiento especial. Sin embargo en esta propuesta se establece una dependencia jerárquica de ese Director Administrativo del Congreso, frente al Presidente del Senado, por ser quien nombra a dicho funcionario después del concurso de méritos. Y se excluye al Presidente de la Cámara de Representantes de la selección del responsable de la administración de dicha corporación legislativa.
- En todas las propuestas se suprimen los actuales Directores Administrativos de la Cámara y el Senado y es manifiesta la desvinculación de los congresistas del manejo financiero del Congreso.

Los proyectos también tienen implicaciones en la estructura administrativa del Estado y en lo jurídico-constitucional:

- Presuponen una afectación a la estructura de la administración existente, porque es manifiesta la formalización de un procedimiento de administración distinto, que en unos casos se ajusta a lo reglado en la Ley 489 de 1998, en cuanto a la creación de la Unidad Administrativa Especial, o la modificación de la estructura orgánica de Ministerio del Interior. O sencillamente armoniza el reto de superar las falencias observadas en el Congreso, con el modelo de sustracción del Estado de la gestión pública del Congreso, por medio de la Gerencia Unificada, de carácter estrictamente privada.

• No obstante la observancia del desarrollo del numeral 20 del artículo 150 de la Constitución Política, que consagra al Congreso la facultad de crear sus propios servicios administrativos y técnicos, es preciso advertir que vistas en su conjunto, las modificaciones propuestas frente a la estructura general del Estado, presuponen las limitaciones consagradas en el artículo 154 en cuanto a la iniciativa legislativa respecto de los proyectos que afectan la modificación de la administración, tal como lo prevé el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Constitucional y, en

consecuencia, las iniciativas en referencia reclamarían la vinculación del gobierno a la rubricación de los mismos.

Respecto de las motivaciones justificatorias de las iniciativas en estudio, existe consenso de lo oportuno e importante de las decisiones relacionadas con la administración del Congreso de la República, en forma tal que se sustraiga la presencia de los honorables Congresistas de dicha función, para facilitar su aplicación a la tarea consagrada por la Constitución Política a la Rama Legislativa, liberados de la crítica a la que se ven expuestos por la atención de competencias, que en su condición de directivos del Congreso les impone la legislación actual.

El asunto más sensible para los colombianos, y con particular razón, es el manejo de los dineros públicos, cuya administración le ha generado al Congreso los más desagradables juicios de opinión, derivados de la ocurrencia de situaciones administrativas, que implican a congresistas en particular, pero que han sido trasladadas al Congreso como institución.

2. La propuesta de la ponencia

Estudiadas las iniciativas, resulta pertinente la creación de una Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, que sustituya la actual estructura administrativa y asuma la tarea de prestar los servicios técnicos y administrativos de ambas Cámaras, de manera completamente independiente de las directivas del mismo Congreso. Consideramos que las otras dos propuestas de reforma, la división del Ministerio del Interior y la Gerencia Unificada, no resultan aconsejables. La primera, porque podría significar una seria limitación a la autonomía de la Rama Legislativa del Poder Público al vincularse su funcionamiento administrativo en forma directa a decisiones de la Rama Ejecutiva. Y la segunda, porque tampoco sería conveniente que entidad privada alguna pudiera tener una capacidad de injerencia tal sobre el Estado, como la que podría ejercer quien tenga a su cargo el funcionamiento administrativo de una de las tres ramas del Poder Público.

Como quiera que el manejo y vigilancia del presupuesto nacional implica al Ejecutivo y a la sociedad civil respectivamente, el Congreso se puede librar de soslayos recurrentes en su contra, si se desprende de la responsabilidad administrativa y financiera que viene desempeñando, sustrayéndose de su inclusión en situaciones de corrupción que tanto malestar justificado produce entre los colombianos.

Tal separación puede darse en cabeza de una Unidad Administrativa autónoma como la propuesta en el tercer proyecto, que aunque esté adscrita a la Rama Legislativa goce de la autonomía del caso. Sin embargo, en la ponencia proponemos una forma de elección del Director de esta Unidad distinta a la del proyecto, en la que es el Presidente de la República quien postula los tres candidatos a ocupar ese cargo, de entre los cuales elige en pleno el Legislativo.

La Unidad Administrativa Especial del Congreso, de conformidad con lo previsto en la Ley 489 de 1998, funcionaría como un organismo descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita a la Rama Legislativa, con las funciones que a continuación se señalan:

a) Adoptar las políticas, planes y programas específicos en materia administrativa y financiera del Congreso de la República, para el cumplimiento óptimo de las funciones que le señala la Constitución Política;

b) Prestar los servicios administrativos necesarios para garantizar el funcionamiento del Congreso de la República de Colombia;

c) Proveer la planta de personal del Congreso de la República tanto del área administrativa como del área legislativa, de acuerdo con las disposiciones correspondientes;

d) Nombrar, posesionar y remunerar a los servidores integrantes de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo, sugeridos por los Congresistas, quienes continúan siendo de su libre nombramiento y remoción;

e) Adoptar, desarrollar, interpretar y aplicar todo el marco normativo, atinente a la administración del Congreso de la República y ejercer la vigilancia para garantizar su cumplimiento;

f) Administrar los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos requeridos por el Congreso para su funcionamiento;

g) Ejercer el conjunto de actividades necesarias, para conformar, mantener, administrar y vigilar toda la infraestructura del Congreso de la República;

h) Reglamentar y supervisar la prestación de los servicios administrativos del Congreso de la República;

i) Efectuar todo el proceso de contratación necesaria para el buen funcionamiento del Congreso de la República;

j) Efectuar el pago de los emolumentos y demás prestaciones sociales que por mandato legal tengan derecho los Senadores, Representantes a la Cámara y los demás servidores públicos del Congreso;

k) Coordinar sus funciones con las demás entidades que tengan a su cargo actividades atinentes a las competencias constitucionales del Congreso de la República;

l) Establecer programas de mejoramiento continuo en materia de archivos, información y sistematización;

m) Publicar la *Gaceta del Congreso* y los documentos que la ley ordene;

n) Celebrar convenios de cooperación técnica con entidades nacionales y extranjeras en el ámbito de su competencia;

o) Las demás funciones que por ley le sean señaladas.

La Dirección de dicha Unidad Administrativa Especial, estaría a cargo de un servidor público de las mayores calidades profesionales, con la experiencia suficiente, elegido por el Congreso en pleno, de terna enviada por el Presidente de la República. Este servidor público además estará sujeto a algunas inhabilidades básicas que permitan garantizar en cierta forma su independencia en el ejercicio del cargo. También se le imponen algunas incompatibilidades hacia el futuro, para evitar que este cargo sea empleado como trampolín político en forma indebida.

A los congresistas se les prohíbe totalmente su participación en actividades administrativas del Congreso. La inobservancia de este aspecto, además de que podría generar responsabilidades a los mismos congresistas, sería causal de mala conducta para el director de la Unidad administrativa, con lo que se garantiza una actuación independiente y atenta de parte de este funcionario.

Aunque la organización de las funciones legislativas debe seguir siendo coordinada por las mesas directivas de las Cámaras y de las comisiones, y de sus secretarios generales, desde el punto de vista puramente administrativo, hasta los funcionarios de las Comisiones dependerán de la Unidad que se crea en esta ley.

Además, se establece un procedimiento que permita exigir al director de la Unidad máxima responsabilidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, estableciendo que la inobservancia de las mismas podrá dar lugar a su separación del cargo. Tal evaluación podrá ser realizada tanto por la Procuraduría como por el mismo Congreso.

Se recogen dos propuestas de los proyectos originales, en el sentido de prohibir que la Unidad contrate la prestación de servicios para cumplir funciones atribuidas a los funcionarios de la planta de personal, y de exigir la celebración de licitación pública para toda contratación que se realice independientemente de su monto.

Se establece otorgar facultades extraordinarias para que sea el Gobierno Nacional el que determine la estructura de la nueva Unidad, y la clasificación correspondiente de los cargos. Así, la ley que se está estudiando crearía la Unidad Administrativa, ajustándose a lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 150 de la Constitución, y el presidente sólo se limitaría a determinar la estructura del nuevo ente. También se establece que con esas facultades se clasifiquen los cargos de la nueva Unidad, según el origen de su nombramiento, pues es claro que algunos de estos cargos tendrán que ser de libre nombramiento y remoción —los que impliquen dirección y confianza—, otros serán de elección —como los Secretarios Generales— y otros deben ser de carrera administrativa, para asegurar la existencia de concursos de idoneidad y estabilidad en los cargos.

Como la propuesta presupone un cambio sustantivo en la administración del Congreso, con manifiestas consecuencias en la continuidad de la actual planta de personal de las Cámaras, dentro de las facultades que se le conceden al Presidente para adoptar la estructura orgánica de la Unidad Administrativa Especial del Congreso, se le faculta para la estructuración y ejecución de un plan compensado de retiro de dicho personal, para que la nueva estrategia administrativa comience a funcionar con la mayor brevedad, una vez expedidos los decretos correspondientes, agotados los seis meses que se le conceden al Gobierno Nacional para poner en marcha la nueva estructura administrativa del Congreso.

Convencidos de las conveniencias de su aprobación, presentamos ponencia favorable a los proyectos examinados, por lo que nos permitimos proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 253 de 2000, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se crea la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones, iniciativa a la cual se le acumulan los Proyectos números 251 de 2000, por medio de la cual se crea la Gerencia Unificada para el Congreso de la República y el número 257 de 2000, por medio de la cual se desarrolla el numeral 20 del artículo 150 de la Constitución Política, con el articulado que a continuación se propone:

PROYECTO DE LEY

por medio de la cual se crea la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Créase la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, como un organismo descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita a la Rama Legislativa.

Artículo 2°. La Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, es la autoridad en materia de prestación de los servicios administrativos y técnicos de la Rama Legislativa del Poder Público, para lo cual le corresponde cumplir los fines señalados en la presente ley, vigilar y controlar todos los recursos humanos, financieros y físicos, puestos a su servicio para el funcionamiento del Congreso, así como la coordinación con las otras entidades del Estado Colombiano. Los servicios administrativos y técnicos de la Rama Legislativa del Poder Público comprenden las áreas legislativa y administrativa.

Artículo 3°. La Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, tendrá como funciones principales:

- a) Adoptar las políticas, planes y programas específicos en materia administrativa y financiera del Congreso de la República, para el cumplimiento óptimo de las funciones que le señala la Constitución Política;
- b) Prestar los servicios administrativos necesarios para garantizar el funcionamiento del Congreso de la República de Colombia;
- c) Proveer la planta de personal del Congreso de la República tanto del área administrativa como del área legislativa, de acuerdo con las disposiciones correspondientes;
- d) Nombrar, posesionar y remunerar a los servidores integrantes de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo, sugeridos por los Congresistas, quienes continúan siendo de su libre nombramiento y remoción;
- e) Adoptar, desarrollar, interpretar y aplicar todo el marco normativo, atinente a la administración del Congreso de la República y ejercer la vigilancia para garantizar su cumplimiento;
- f) Administrar los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos requeridos por el Congreso para su funcionamiento;
- g) Ejercer el conjunto de actividades necesarias, para conformar, mantener, administrar y vigilar toda la infraestructura del Congreso de la República;
- h) Reglamentar y supervisar la prestación de los servicios administrativos del Congreso de la República;
- i) Efectuar todo el proceso de contratación necesaria para el buen funcionamiento del Congreso de la República;
- j) Efectuar el pago de los emolumentos y demás prestaciones sociales que por mandato legal tengan derecho los Senadores, Representantes a la Cámara y los demás servidores públicos del Congreso;
- k) Coordinar sus funciones con las demás entidades que tengan a su cargo actividades atinentes a las competencias constitucionales del Congreso de la República;
- l) Establecer programas de mejoramiento continuo en materia de archivos, información y sistematización;
- m) Publicar la *Gaceta del Congreso* y los documentos que la ley ordene;
- n) Celebrar convenios de cooperación técnica con entidades nacionales y extranjeras en el ámbito de su competencia;
- o) Las demás funciones que por ley le sean señaladas.

Artículo 4°. La Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, es responsable del manejo del área administrativa del Congreso.

Artículo 5°. La organización legislativa del Senado de la República y de la Cámara de Representantes es responsabilidad de las Mesas Direc-

tivas de cada Cámara y de sus respectivos Secretarios Generales, conjuntamente con los Secretarios de las distintas Comisiones Constitucionales y Legales.

En ningún caso, los miembros del Congreso participarán en el ejercicio de las funciones administrativas que se atribuyen a la Unidad Administrativa Especial del Congreso, en la ejecución de su presupuesto, ni en la postulación de candidatos para ocupar cargos o celebrar contratos con tal entidad, salvo en lo que corresponda a la conformación de la unidad de trabajo legislativo de cada uno de los congresistas. El incumplimiento de esta disposición se constituye en causal de mala conducta para el director de la Unidad Administrativa Especial del Congreso.

Artículo 6°. La Unidad Administrativa Especial del Congreso tendrá un director, que es su representante legal, con las siguientes funciones:

- a) Elaborar y ejecutar el presupuesto asignado para funcionamiento e inversión del Senado y Cámara;
- b) Presentar al Congreso, al inicio de cada período de sesiones, un informe sobre las actividades cumplidas, y los balances y estados financieros certificados por el Contador General de la Nación y por el Contralor General de la República;
- c) Rendir a las plenarias de Senado y Cámara de Representantes los informes que se soliciten sobre las actividades de la Unidad Administrativa Especial del Congreso;
- d) Desarrollar todas las gestiones necesarias para dar cumplimiento a los planes y programas para el suministro de bienes y servicios para la buena marcha del Congreso;
- e) Dirigir, coordinar y vigilar la ejecución de los planes y programas aprobados en materia administrativa y financiera.
- f) Nombrar y dirigir los funcionarios, de acuerdo con las disposiciones correspondientes;
- g) Proferir las resoluciones y demás actos administrativos, celebrar los contratos y ordenar los gastos, conforme a las disposiciones legales;
- h) Velar por el adecuado desempeño de los diferentes sistemas de administración adoptados para la Unidad;
- i) Llevar la representación legal de la Corporación para todos los efectos administrativos;
- j) Las demás que le señale la ley.

Artículo 7°. El Director General de la Unidad Administrativa Especial del Congreso, es elegido por el Congreso de la República en pleno para un período de cuatro años, de terna enviada por el Presidente de la República.

Artículo 8°. Para ser elegido Director General de la Unidad Administrativa Especial del Congreso, se requiere: ser colombiano de nacimiento, tener título profesional universitario en disciplinas sociales, jurídicas, administrativas, económicas o contables, además de estudios de postgrado en Administración Pública, y haberse desempeñado como servidor público durante un término no inferior a 10 años.

No podrá ocupar este cargo quien en cualquier época haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o sancionado con pérdida de investidura, o destituido del ejercicio de cualquier cargo público. Tampoco quien dentro del año anterior a la elección hubiere ejercido como servidor público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar a nivel nacional, o quien hubiere contratado por sí o por interpuesta persona con entidades del orden nacional.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional o departamental, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber terminado el período para el cual fue elegido.

Sin perjuicio de los demás eventos que contemple la ley para los servidores públicos, el director de la Unidad Administrativa Especial del Congreso podrá ser removido de su cargo por causales de mala conducta o por evaluación insatisfactoria del desempeño de sus funciones. En estos eventos bastará la solicitud del Procurador General de la Nación, producto de la investigación disciplinaria correspondiente, para que el Congreso declare la vacancia absoluta del cargo. También podrá decidirlo así el pleno del Congreso por decisión de las tres cuartas partes de sus miembros.

La solicitud de suspensión en el ejercicio de funciones como producto de una sanción disciplinaria o por orden de autoridad judicial genera vacancia temporal del respectivo cargo.

Para efectuar la elección de un director encargado, o de un director para suplir vacancia absoluta, se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 7° de esta ley.

Artículo 9°. La Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República no podrá celebrar contratos de prestación de servicios para el cumplimiento de las funciones propias de los respectivos servicios técnicos y administrativos, en ninguna de sus áreas.

Para la celebración de contratos de prestación de servicios y de suministro de bienes se convocará a licitación pública, independientemente de la cuantía. No podrá contratarse en forma directa y la licitación se efectuará cuantas veces se requiera. Los procesos de licitación pública se regirán por la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes y como excepción no habrá escala de clasificación de cuantía.

Artículo 10. Los funcionarios al servicio del Congreso de la República se denominan empleados de la Rama Legislativa del Poder Público. Por su origen de nombramiento, los empleados de la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, se clasifican en empleados de elección, de libre nombramiento y remoción, y de carrera administrativa.

La función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y, en general, conforme a lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política. Mientras no existan normas específicas sobre carrera administrativa de la Rama Legislativa, se aplicarán las normas generales de Carrera Administrativa que rigen para la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo que sean compatibles.

Artículo 11. La Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, además de las instancias orgánicas necesarias para el cumplimiento de sus funciones, tendrá dentro de su estructura dos áreas especializadas, así: el área especializada de Apoyo Legislativo, y el área especializada de Apoyo Logístico.

Artículo 12. Fijase un plazo de seis meses a partir de la expedición de la presente ley, para que se ponga en funcionamiento la nueva entidad administrativa. Mientras tanto, seguirá funcionando la actual organización consagrada en la Ley 5ª de 1992.

Artículo 13. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República, para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

1. Adoptar la estructura orgánica de la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, tomando en consideración los componentes organizativos consagrados en la presente ley.

2. Definir la clasificación de los empleados de la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, que de acuerdo con el origen de su nombramiento podrán ser de elección, de libre nombramiento y remoción, y de carrera administrativa.

3. Suprimir, fusionar o transformar los organismos y dependencias administrativas y técnicas actualmente existentes en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes.

4. Establecer el régimen de personal para los servidores de la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República.

5. Adoptar y ejecutar un plan de retiro compensado para los servidores que tengan que ser desvinculados del Senado y Cámara de Representantes, como consecuencia de la nueva forma administrativa del Congreso de la República.

Parágrafo: A la estructura orgánica que se adopte para la Unidad Administrativa Especial del Congreso, se articularán en los términos actuales, las Unidades de Trabajo Legislativo de acuerdo con lo previsto por las disposiciones legales vigentes.

Artículo 14. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, de manera principal los siguientes artículos de la Ley 5ª de 1992: 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 390, 392.

Cumplida vuestra Comisión.

Ponentes: Miguel Pinedo Vidal, Claudia Blum de Barberi, Rodrigo Rivera S., Luis Fernando Correa, Senadores de la República.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 40 DE 1999 CAMARA, 012 DE 1999 SENADO

por el cual se modifica el inciso primero del artículo 322 de la Constitución Política.

Santa Fe de Bogotá, junio 14 de 2000

Señor doctor

MIGUEL PINEDO VIDAL

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

De acuerdo con la honrosa designación, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 40 de 1999 Cámara, 012 de 1999 Senado, *por el cual se modifica el inciso primero del artículo 322 de la Constitución Política.*

Esta propuesta de reforma constitucional le devuelve a la capital de los colombianos el nombre de Bogotá, que le dio Simón Bolívar en el Congreso de Angostura. Se le quitó entonces el hispánico Santa Fe, como gesto anticolonial y nacionalista, dejándole únicamente el nombre indígena. La propuesta de un constituyente, desconociendo tanto la historia como el sentir de los bogotanos, de volver a adicionar el "Santa Fe" a Bogotá, fue aprobada sin un análisis serio por la Asamblea Constituyente de 1991.

El artículo 5° de la Ley Fundamental de la República de Colombia, del 17 de diciembre de 1819, resultado de las deliberaciones del Congreso de Angostura, estableció: "La República de Colombia se dividirá en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca, que comprenderá las provincias de la Nueva Granada, cuyo nombre queda desde hoy suprimido. Las capitales de estos departamentos serán las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá, quitada la adición de Santafé". Obsérvese que además de disponer en lo político y administrativo, la fragmentación del nuevo país en tres departamentos se hace en el artículo un especial énfasis en la supresión de dos nombres que estaban estrechamente asociados con el pasado colonial-Nueva Granada y Santafé, de manera que la norma contiene una expresa intención nacionalista y patriótica. Sellada la victoria militar y consolidada en lo político la formación de la nueva república, aparecía también la proclamación simbólica del fin del Virreinato de la Nueva Granada y de su capital Santafé.

Con esta decisión el Congreso de Angostura, en la que se recogió la intención que en ese sentido manifestó el propio Simón Bolívar, se sustituye la denominación Nueva Granada por la de Cundinamarca y a Bogotá se le quita la adición de Santafé" es decir, se acude a los nombres de la tradición local, de origen indígena Cundinamarca y Bacatá por fuera de la significación imperial hispánica.

Cuando en la ciudad se conoció la modificación de su nombre, dice el cronista Pedro María Ibáñez que "hubo protestas nacidas de personas escrupulosas por la supresión de la palabra Santafé, pues ellas opinaban que se trataba de irreligiosidad, y se habló y se escribió sobre el asunto con ardor. Pero vencieron los partidarios de la supresión, demostrando que el nombre de Santafé no lo había tenido la capital por adhesión a la fe religiosa sino en recuerdo de la ciudad que lleva el mismo nombre en las cercanías de Granada en España, patria del conquistador Jiménez de Quesada".

Disuelta la República de Colombia (Gran Colombia), la actual nación colombiana volvió a acoger el nombre de Nueva Granada en la Ley Fundamental de 1831 así como en las Constituciones de 1832, 1843, 1853, y aun en la de 1858 cuando al país se le dio el nombre de Confederación Granadina.

Las Constituciones posteriores, 1863, 1886, y 1991 volvieron al nombre de Colombia. En cuanto a la capital, Bogotá, su nombre se mantuvo incólume, con toda su significación histórica, desde 1819 y en ninguna de las Constituciones fue modificado, respetándose tanto la voluntad de los próceres y fundadores de la patria como la de los ciudadanos que acogieron esta denominación. Hasta 1991, cuando de manera ligera la Asamblea Constituyente cometió un error que ahora debemos enmendar.

Con base en las consideraciones anteriores, solicito a la Plenaria del honorable Senado de la República dar segundo debate en segunda vuelta al proyecto de acto legislativo número 40 de 1999 Cámara - 012 de 1999 Senado, *por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 322 de la Constitución Política.*

**ARTICULADO DE LA PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE DEL ACTO LEGISLATIVO 040 DE 1999
CAMARA, 012 DE 1999 SENADO**

por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 322 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 1° del artículo 322 de la Constitución Política quedará así:

“Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital”.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación. Atentamente,

Juan Martín Caicedo Ferrer,
Senador.

Se autoriza la publicación del anterior informe.

Eduardo López Villa,
Secretario.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 262 DE 2000 SENADO**

*por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia
a un referendo Constitucional.*

Honorable Senador
MIGUEL PINEDO VIDAL
Presidente
Senado de la República
La Ciudad

En cumplimiento del encargo que me fuera encomendado de rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 262 de 2000 Senado, *por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo Constitucional*, presento a la consideración de la Plenaria del Senado las siguientes consideraciones:

1. El proyecto de ley

El proyecto de ley en cuestión fue presentado por el Gobierno Nacional el 5 de abril de 2000 ante la Cámara de Representantes.

Se trata de una iniciativa encaminada a producir cambios en el funcionamiento del sistema político colombiano, en particular en aspectos ligados al funcionamiento de las corporaciones públicas y a las reglas de elección de los miembros de tales corporaciones. La iniciativa contempla los siguientes temas:

- Reducción, integración y elección del Congreso de la República.
- Supresión de Asambleas departamentales y creación de Concejos departamentales.
- Reducción, integración y elección de los concejos municipales y distritales.
- Remuneración de concejales y miembros de juntas administradoras locales.
- Inhabilidad por corrupción y por pérdida de investidura.
- Fortalecimiento de la pérdida de investidura.
- Tribunal de Ética Pública.
- Régimen de partidos y movimientos políticos.
- Financiación de campañas.
- Efectividad del voto en blanco.
- Voto obligatorio por una vez.
- Cumplimiento de períodos.
- Funcionamiento del Congreso.
- Eliminación de suplencias.
- Eliminación de privilegios prestacionales y salariales.
- Organos de control.
- Convocatoria a elecciones y régimen de transición.

2. El trámite en la Comisión Primera

El presidente de la República solicitó, simultáneamente con la presentación del proyecto, darle trámite de urgencia, lo que motivó la celebra-

ción de sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara.

El grupo de ponentes designado por las mesas directivas de las comisiones, conformado por cinco senadores y ocho representantes no rindió una ponencia unificada. A la Secretaría General de las comisiones llegaron cuatro informes de ponencia distintos.

Uno presentado por el representante Germán Navas Talero que proponía la eliminación del temario de reforma constitucional incluido en el proyecto original y lo sustituía por un artículo único que permitiera celebrar elecciones para Congreso y Presidente de la República en marzo de 2001.

Otro informe, rendido en forma conjunta por senadores y representantes, fue firmado por Claudia Blum de Barberi, Luis Humberto Gómez Gallo, Carlos Holguín Sardi, Nancy Patricia Gutiérrez, María Isabel Rueda, Roberto Camacho y Javier Ramiro Devia. En esta ponencia, propusimos aprobar el proyecto original sin cambios. Las razones para tomar esta posición fueron de índole constitucional y política. Desde una perspectiva jurídica, con base en un análisis sistémico y teleológico de los distintos mecanismos de reforma constitucional contempladas en la Carta Política, consideramos que el Congreso no puede introducir por iniciativa propia modificaciones sustanciales a un proyecto de ley que convoca a referendo. En este tipo de proyectos el legislativo puede adelantar un debate acerca de la conveniencia, oportunidad o necesidad de convocar, o no, un referendo, y en ese sentido aprobar o rechazar la iniciativa del Gobierno o del pueblo.

En este informe planteamos que la reforma constitucional por la vía de referendo, que tiene iniciativa privativa del Gobierno o de los ciudadanos, que requiere la aprobación de la mayoría de miembros del Congreso, que se somete a control previo constitucional -exclusivamente de forma-, que tiene una presentación formal especial, y que tiene un contenido específico -un texto de reforma constitucional que se incorpora para que sea votado por el pueblo-, no puede tramitarse de forma análoga a los proyectos de ley ordinaria o a los actos legislativos en los que sí puede el Congreso introducir todo tipo de modificaciones sin restricción. Así las cosas, todo cambio que se planteara en el texto del proyecto tendría que contar con el visto bueno del Ejecutivo que tenía la iniciativa en este proyecto.

En ese momento, la política oficial del Gobierno era la de mantener el texto de su proyecto sin aceptar cambios que pudieran desvirtuarlo. Y los ponentes aceptamos respaldar tal posición oficial. Entre otras razones, consideramos que era arriesgado abrir la discusión de temas, así fuera para realizar ajustes de forma, toda vez que ello podría significar debates interminables acerca de asuntos que podrían llevar a frustrar el cambio político deseado. En este informe, el Senador Holguín Sardi dejó constancia de su posición personal no coincidente con algunos de los argumentos allí consignados.

Otra ponencia, suscrita por el senador Héctor Helí Rojas, propuso archivar el proyecto al considerar, entre otros motivos, que existían vicios de forma en la presentación de la iniciativa y que resultaba desafortunado que el Gobierno no permitiera modificar un texto que era perfectible.

El cuarto informe fue radicado por los representantes William Vélez, Zamir Silva y José Joaquín Vives. En éste se destacó la necesidad de aprobar una reforma política en el país, y se propuso un nuevo texto de referendo que recogía algunos de los temas del proyecto original, modificaba otros, planteaba adiciones y excluía varias materias de la propuesta.

Una vez radicadas las ponencias, se iniciaron las sesiones de las comisiones conjuntas, con la presentación inicial de los distintos informes, que debe anteceder a la apertura formal del debate.

Sin embargo, el 8 de mayo de 2000, y cuando todavía no había terminado la presentación de la última ponencia, y por ende no se había abierto el debate de la iniciativa, el presidente de la República en comunicación dirigida a la presidenta de la Comisión Primera del Senado, solicitó el retiro del proyecto.

El mismo día, el Presidente de la República retiró el mensaje de urgencia al proyecto de ley.

Frente a estas comunicaciones, las Comisiones Primeras decidieron no aceptar el retiro del proyecto y seguir adelante con su trámite. Más aún, decidieron continuar su estudio en sesión conjunta y así fue aprobado un texto que recoge en su mayoría el contenido del proyecto de ley de

referendo presentado por el Gobierno Nacional, al cual se hicieron tres modificaciones principales:

– Se eliminó en el artículo segundo el tema relativo a los privilegios salariales y prestacionales de los congresistas, el cual estaba contenido en el artículo 15 del texto de reforma constitucional a ser incorporado en el referendo.

– Se eliminó en el artículo segundo la propuesta de adelanto de elecciones para Congreso y el régimen de transición contemplados en el artículo 17 del texto de reforma constitucional propuesto,

– Se incluyó en el artículo segundo una disposición modificatoria del artículo 1° del texto de reforma constitucional que trata sobre la composición del Senado y la Cámara de Representantes, en el sentido de establecer que la reforma allí contenida se aplicará a partir del año 2002.

En concordancia con estos cambios, se introdujo en el artículo 3° del proyecto, modificaciones a las preguntas que deben anteceder a cada reforma constitucional en el referendo.

3. Las posibles irregularidades en el trámite surtido en Comisiones

A raíz de las comunicaciones recibidas el 8 de mayo de 2000, las comisiones conjuntas de Senado y Cámara abordaron el 17 de mayo la discusión de la solicitud de retiro del proyecto de referendo. Esto en razón a que el artículo 155 del Reglamento del Congreso establece que el retiro de un proyecto que no sea de iniciativa congresional y que ya ha recibido ponencia para primer debate es una decisión que corresponde aceptar, o no, a la plenaria o a la comisión respectiva.

Si bien la aceptación del retiro o no del proyecto es una decisión propia del Legislativo, en este caso tal solicitud reviste unas condiciones especiales, como quiera que se trata de un tema que según la Constitución debe tramitarse sólo a iniciativa del Gobierno o del pueblo. Al existir la voluntad expresa del presidente de la República de no continuar avalando el trámite del proyecto, esta iniciativa quedó en entredicho. Incluso en la carta de solicitud de retiro del proyecto, el presidente de la República menciona el tema al terminar diciendo: “En tal sentido, el Gobierno Nacional deja sin sustento la iniciativa, en los términos del artículo 378 de la Constitución Política”.

A pesar de esto, el Congreso decidió seguir adelante con el proyecto. Y a continuación las comisiones abrieron una discusión en relación con el retiro del mensaje de urgencia.

En el marco de la nueva discusión, el ministro del Interior manifestó que el retiro de ese mensaje correspondía al hecho de que a juicio del Gobierno habían desaparecido las condiciones de urgencia de tramitación del proyecto. En particular se consideró que se estaban abriendo en el país unos escenarios para la búsqueda de acuerdos en relación con diversos temas y que uno de los aspectos en que podría existir acercamientos era el del referendo. Consideraba el Gobierno que, si bien el Congreso no había aceptado el retiro del proyecto, lo procedente era que su discusión continuara en la Comisión Primera de la Cámara, corporación en la que inició su trámite, y que en el evento de acordarse textos de consenso podría el Ejecutivo presentar nuevo mensaje de urgencia para agilizar el trámite del proyecto. Consideró el Gobierno que si la sesión continuaba ésta estaría viciada por irreglamentaria.

En el mismo sentido nos pronunciamos varios congresistas que consideramos que a partir de ese momento la sesión conjunta era irreglamentaria, pues si las comisiones habían decidido seguir adelante con el proyecto, su trámite, al no existir mensaje de urgencia, debía surtirse en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Los mensajes de urgencia tienen su razón de ser en la existencia de determinadas condiciones que hacen imperioso el trámite más expedito de las iniciativas legales. Si las condiciones de la urgencia cambian, tal como lo manifestó el Gobierno, y si el Congreso no ha tomado ninguna decisión al respecto –en este caso ni siquiera se había abierto el debate del proyecto– es claro que el trámite debe volver a sus condiciones normales.

Para el caso del mensaje de urgencia, a diferencia del retiro de un proyecto, no establece el Reglamento, ni ninguna otra norma, que para su retiro se deba requerir la aceptación del Congreso pues el mensaje de urgencia es una facultad exclusiva del Ejecutivo. Si el Gobierno decide retirar el mensaje de urgencia, éste sencillamente ya no existe, y el Congreso no tiene por qué alterar el procedimiento de estudio y aprobación de las leyes, que sólo por excepción puede surtirse simultáneamente en ambas Cámaras.

Al respecto, vale la pena citar apartes de pronunciamientos de la Corte Constitucional.

“La regla general, establecida en la Constitución resulta del criterio según el cual, pese a formar parte de la misma Rama, las Cámaras son corporaciones distintas e independientes, siendo excepcionales y expresas las oportunidades en que, para cumplir funciones del Congreso en su conjunto, actúan como un solo cuerpo. Todo ello se refleja también en la independencia de las comisiones de una y otra Corporación.

Puesto que el trámite de aprobación de las leyes se surte en las Cámaras, actuando ellas y sus comisiones de manera autónoma, como corresponde al sistema bicameral, dicha regla general consiste en que los proyectos de ley deben ser aprobados en primer debate en la comisión constitucional permanente que corresponda en cada una de ellas y pasar, en la oportunidad que la Carta dispone, a la aprobación de las plenarios de las dos corporaciones que integran el Congreso (artículo 157 C. P.).

Según ese principio, cuyas excepciones son taxativas y de interpretación estricta, los proyectos de ley se entienden aprobados cuando, previa publicación oficial de sus textos, han sido examinados, discutidos y votados en cuatro debates: dos en las comisiones y dos en las Cámaras. Acudiendo al lenguaje utilizado por la Constitución, si tales requisitos o la sanción presidencial no se cumplen, el proyecto respectivo “no será ley”.

Empero, la propia Constitución ha previsto excepciones al procedimiento indicado. Unas han sido establecidas directamente por ella y otras, según el artículo 157, pueden provenir de lo que disponga el Reglamento del Congreso.

Los casos excepcionales plasmados en la misma Carta son los siguientes:

1. *El artículo 163 de la Constitución faculta al Presidente de la República para solicitar trámite de urgencia respecto de cualquier proyecto de ley, repetir la correspondiente manifestación en todas las etapas constitucionales del proyecto e insistir en la urgencia, todo con las consecuencias de mayor agilidad en el trámite legislativo previstas por la misma norma.*

El inciso final del precepto establece que si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra Cámara para darle primer debate.

2. *El artículo 346 de la Carta establece que el Gobierno deberá formular cada año el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, presentándolo al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.*

Allí, de acuerdo con el inciso 3° del mismo artículo, las comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações.

Se recuerda, en torno a este punto, lo decidido por la Corte al definir cuáles son las comisiones de asuntos económicos (Sentencia C-353 del 9 de agosto de 1995).

3. *En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo, el artículo 341 superior indica que cuando el Gobierno lo elabore y una vez oída la opinión del Consejo Nacional de Planeación, deberá presentarlo a consideración del Congreso.*

Más adelante la misma norma reza que con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada Corporación discutirá y evaluará el Plan en sesión plenaria.

En cuanto a las excepciones que puede introducir el Reglamento, la Constitución Política ha sido muy clara en establecer que aquel “determinará los casos” en que haya lugar a deliberación conjunta de las comisiones, lo cual quiere decir que la facultad dejada por el Constituyente en cabeza del legislador se circunscribe a la singularización de los eventos en que tal forma excepcional del primer debate pueda tener ocurrencia.

Las excepciones –bien se sabe– son siempre de interpretación estricta, particularmente en materia constitucional, toda vez que la amplitud respecto de ellas y la extensión indefinida de sus alcances conduciría fatalmente a desvirtuar y aun a eliminar las reglas generales que configuran la voluntad preponderante y primordial del Constituyente”. (Sentencia C365-96)

El mensaje de urgencia tiene su razón de ser en las razones que llevan al Ejecutivo a considerar la necesidad de un estudio más ágil y a la evacuación de un proyecto de ley en razón de su interés y urgencia. Si el Gobierno retira su mensaje de urgencia, desaparece la exigencia de un término preclusivo para su aprobación y desaparece el sustento que permite que dos comisiones del Congreso sesionen en forma conjunta, y que constituye una alteración a la regla general de la forma en que deben estudiarse las leyes en el Congreso.

Después de desconocer la decisión del Gobierno de retirar el mensaje de urgencia, los miembros de las comisiones decidieron sesionar por iniciativa propia.

Además de los anteriores hechos, vale la pena anotar otra posible irregularidad: Los cambios al texto original del proyecto de referendo que aprobaron quienes sesionaron en forma conjunta –dos supresiones y una adición– no fueron avalados por el Gobierno Nacional, siendo evidente por lo menos para el caso de la adición aprobada que ésta genera serios interrogantes frente a su iniciativa.

1. Consideraciones frente a las posibles decisiones de la Plenaria del Senado

En razón a todas las dudas frente a la legalidad del procedimiento que se surtió en las Comisiones Primeras, resulta inconveniente seguir dando trámite a un proyecto que ha sido aprobado de forma irregular.

Ante esta situación, es claro que la Plenaria tiene tres opciones, las cuales me permito evaluar brevemente en los siguientes términos:

1. Devolver el proyecto a la Comisión Primera de la Cámara para dar su primer debate y subsanar así los vicios de trámite.

Frente a la posible devolución de la iniciativa a las Comisiones habría que tener en cuenta que el Reglamento del Congreso no establece en forma explícita la posibilidad de que los proyectos regresen de Plenaria a Comisión para subsanar vicios de forma. El Reglamento contempla devoluciones de proyectos en casos específicos:

“Artículo 166. *Apelación de un proyecto negado.* Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante la plenaria de la respectiva Cámara.

La plenaria, previo informe de una comisión accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitirá el proyecto a otra comisión constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo.

Artículo 177. *Diferencias entre el pleno y la comisión.* Las discrepancias que surgieren entre las Plenarias de las Cámaras y sus comisiones constitucionales acerca de proyectos de ley, no deberán corresponder a asuntos nuevos, o no aprobados, o negados en la Comisión Permanente respectiva. Si así fuere, las mismas comisiones considerarán la novedad y decidirán sobre ella, previa revisión del proyecto dispuesta por la Corporación.

Artículo 178. *Modificaciones.* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2, de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente.

Sin embargo, cuando se observaren serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión, o se presentaren razones de conveniencia, podrá determinarse que regrese el proyecto a la misma comisión para su reexamen definitivo. Si ésta persistiere en su posición, resolverá la corporación en pleno.

Las enmiendas que se presenten estarán sometidas a las condiciones indicadas para el primer debate en los artículos 160 y siguientes, con las excepciones de los artículos 179 a 181.

Artículo 179. *Enmienda total o parcial.* Si el pleno aprobare una enmienda a la totalidad de las que propongan un texto alternativo, se dará traslado del mismo a la comisión correspondiente para que sea acogido en primer debate. Si ésta lo rechazare, se archivará el proyecto.

Si, en cambio, fuere una enmienda al articulado, que no implica cambio sustancial, continuará su trámite constitucional.

De estas normas se deriva que las circunstancias de devolución de un proyecto a las comisiones se relacionan específicamente con las apelacio-

nes de proyectos negados en una Comisión o con la existencia de diferencias sustanciales en los contenidos aprobados entre la Plenaria y las Comisiones, y no se refieren a situaciones de procedimiento irregular.

En el artículo 178 que trata acerca de las modificaciones, se menciona la devolución de proyectos por posibles “razones de conveniencia”. Algunos opinan que ésta es la posible vía para una devolución del proyecto por razones de forma. Pero una lectura integral de este artículo parece indicar que esta expresión se refiere a modificaciones aprobadas en Plenaria que, no significan serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión, pero que por “razones de conveniencia” deben tener un “reexamen definitivo” en las comisiones. Aquí no se trataría de devolver un proyecto porque las modificaciones introducidas en Plenaria sean discrepantes o puedan resultar inconvenientes, sino por un procedimiento irreglamentario en el primer debate.

Algunos podrían sugerir que una decisión de ese tipo se sustenta en el artículo 2° del Reglamento que establece en su numeral 2:

“Artículo 2°. *Principios de interpretación del Reglamento.* En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento se tendrán en cuenta los siguientes principios:

...

2. *Corrección formal de los procedimientos.* Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones”.

Y establece el artículo 5° de la misma Ley 5ª de 1992:

Artículo 5°. *Jerarquía del Reglamento.* En desarrollo y aplicación de este Reglamento, se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política:

1. Toda reunión de Congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. En ese evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno.

2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales.

Parágrafo. Sobre reformas constitucionales prevalecerá lo dispuesto en el artículo 379 constitucional”.

En el caso del trámite del proyecto que nos ocupa además de no existir norma específica para devolver proyectos desde las Plenarias por vicios de forma, el hecho de haber sesionado en forma conjunta sin sustento, constituiría un vicio de procedimiento insubsanable.

Finalmente, y aun en la eventualidad de que se decidiera devolver el proyecto a la Comisión, es claro que a estas alturas del trámite, y ante la inminencia del término de la legislatura 1999-2000, sería difícil que el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara pudiera realizarse en esta legislatura –en que ha sido presentado el proyecto–. Frente a esta situación, vale la pena recordar que el artículo 162 de la Constitución establece que podrán continuar su curso en la siguiente legislatura “Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras”. En este sentido, la realización del primer debate en la Cámara de origen ya no podría surtir en la próxima legislatura.

2. Continuar el debate del proyecto y culminar su aprobación para que sea la Corte Constitucional la que defina la validez de lo actuado en el Legislativo.

Esta opción puede significar una pérdida de tiempo en el trabajo legislativo y una eventual frustración de la realización del referendo anunciado, ya que si el máximo órgano jurisdiccional constitucional considerara irregular la celebración de sesiones conjuntas a la que se ha hecho referencia, se tendría que repetir todo el trámite del proyecto, lo que correspondería a uno de los vicios insubsanables según el criterio hasta ahora establecido por la Corte Constitucional.

Al respecto, la Corte ha calificado como insubsanables aquellos vicios cuya enmienda implica repetir completamente el proceso legislativo. Esto en razón a que en la práctica, ello significaría estudiar de nuevo un proyecto de ley. Vale la pena mencionar lo que afirmó la Corte cuando analizó el trámite de un proyecto de ley ordinaria que incluyó temas de ley estatutaria:

“El vicio de inconstitucionalidad anotado es ostensible y obliga a la Corte a declarar que los artículos objeto de la demanda, que habida cuenta de su materia han debido aprobarse dentro de una ley estatutaria, son inexecutable.”

Ya que **la aludida falla** afecta a los señalados preceptos en su totalidad y puesto que **resulta insubsanable, pues proceder a su corrección implicaría la repetición íntegra del trámite legislativo** no es necesario que esta corporación entre a considerar el contenido de las normas atacadas, las cuales, de todas maneras, serán retiradas del ordenamiento jurídico, quedando a salvo la facultad que tiene el Congreso de adoptarlas por la vía de ley estatutaria” (Subrayado fuera de texto). Sentencia C 425-94).

Algunos argumentan que es importante aprobar este proyecto así esté viciado, para que la Corte establezca jurisprudencia en esta materia. Sin embargo, como de todas formas el proyecto –sea cual fuere– tendrá que ser evaluado por la Corte en cuanto a su trámite, sería mejor que tal examen se realice frente a un proyecto aprobado sin tantas dudas de constitucionalidad en su procedimiento de estudio.

Aquí vale la pena anotar, además, que en el evento en que las plenarias aprobaran un texto alternativo diferente al votado en las Comisiones, o que modificara en forma sustancial lo que en éstas aparentemente se definió, se deberá disponer de todas formas el regreso de la iniciativa a tales comisiones primeras, según lo dispuesto en el artículo 179 y otros del Reglamento transcritos anteriormente.

3. Archivar el proyecto y comenzar el trámite de una nueva iniciativa

En el estado actual del proyecto resulta arriesgado seguir dando trámite a una propuesta que ha estado rodeado de tantas dudas frente a la constitucionalidad del procedimiento de su estudio.

Si los sectores políticos interesados en el tema van a iniciar un trabajo de concertación para analizar los distintos asuntos del referendo, lo más aconsejable sería que lo que allí se acuerde sea presentado en un nuevo proyecto de consenso, que comience su trámite sin contratiempos y en forma ajustada a la ley.

Por eso la decisión más sana en este momento sería la de archivar el proyecto, para que un nuevo proyecto de referendo, libre de irregularidades, sea presentado al Congreso y estudiado por el máximo ente legislativo.

2. Consideración final

Colombia reclama un referendo que le permita avanzar frente a las reformas plasmadas en la Carta de 1991. A pesar de los avances logrados en materia de derechos, de participación ciudadana, de descentralización, de modernización de instituciones, la vida política nacional siguió adoleciendo de varios de los males que han llevado a una grave deslegitimación de la actividad política.

Durante años se ha trabajado en posibles reformas al sistema de partidos, al sistema electoral, a las corporaciones públicas, al régimen de oposición, a la financiación de campañas, a los organismos de control. Una vez tras otra, los intentos de reforma han fracasado.

En el último año, la indignación ciudadana producto de la escandalosa actuación de algunos congresistas, llevó a reclamar que de una vez por todas se produjera un cambio real. El referendo planteado por el Gobierno Nacional buscó precisamente atender ese clamor ciudadano.

La iniciativa original del Gobierno se encaminaba a establecer sistemas de representación más justos, a reducir sustancialmente la integración del Congreso, a suprimir unas Asambleas cuestionadas por sus costos e inoperancia, y a producir cambios internos en los partidos que los

llevaran a definir mecanismos democráticos para la designación de sus candidatos, entre otros temas. Este proyecto coincide con el que impulsa el Frente Ciudadano que se ha organizado con la esperanza de hacer realidad tales cambios.

Hoy en día se ha anunciado que el referendo gubernamental puede ser objeto de modificaciones que el Ejecutivo esperaría concertar con distintos sectores políticos. De hecho, todas las fuerzas políticas afirman que el cambio en el sistema político es necesario y urgente. Sin embargo, varias de las propuestas que se han conocido en los últimos días, ya en forma de ponencias, o en forma de textos de posibles acuerdos, contienen elementos discutibles, que no contribuyen al cambio.

Ojalá en las discusiones que se inician se produjeran acuerdos que lleven a transformaciones reales y que no resulten excluyentes. Una reforma que mantenga o fortalezca las microempresas electorales, o que cree obstáculos a la participación política independiente, que prolongue el clientelismo, que abra nuevos focos de desequilibrio y corrupción en la financiación de campañas, o que no elimine los privilegios salariales y prestacionales de los congresistas, por no mencionar sino algunos puntos, significaría un retroceso inaceptable. El país espera que el Congreso apruebe un referendo efectivo, en el que primen los intereses nacionales, y que enriquezca nuestra democracia.

3. Proposición

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, considerando las dudas existentes frente al procedimiento que se ha seguido en el trámite del proyecto y dada la posibilidad manifestada por el Gobierno Nacional de presentar un nuevo proyecto de ley de referendo, me permito proponer a la Plenaria del Senado de la República:

Archívese el Proyecto de ley número 262 de 2000 Senado, “por la cual se convoca al Pueblo Soberano de Colombia a un Referendo Constitucional”.

De los honorables Senadores,

Claudia Blum de Barberi,
Senadora de la República.

Se autoriza la publicación del anterior informe.

Eduardo López Villa,
Secretario Comisión I Senado.

CONTENIDO

Gaceta número 222 - Lunes 19 de junio de 2000
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate a los proyectos de ley números 251 de 2000 Senado, 253 de 2000 Senado y 257 de 2000 Senado, por medio de la cual se crea la Gerencia Unificada para el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones; por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se crea la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República; por medio de la cual se desarrolla el numeral 20 del artículo 150 de la Constitución Política.	1
Ponencia para segundo debate en segunda vuelta del proyecto de acto Legislativo número 40 de 1999 Cámara, 012 de 1999 Senado, por la cual se modifica el inciso primero del artículo 322 de la Constitución Política.	4
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 262 de 2000 Senado, por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo Constitucional.	5