



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XI - Nº 126

Bogotá, D. C., lunes 22 de abril de 2002

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

LUIS FRANCISCO BOADA GOMEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (E.)

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 146 DE 2001 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 599 de julio 24 de 2000, en sus artículos 375, 376, 377 y 382 y la Ley 600 de julio 24 de 2000 en su Capítulo IV, transitorio, artículo 5º numeral 9.

Bogotá, D. C., 2 de abril de 2002

Honorable Representante

JESUS IGNACIO GARCIA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a su honroso encargo, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 146 de 2001 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 599 de julio 24 de 2000, en sus artículos 375, 376, 377 y 382 y la Ley 600 de julio 24 de 2000 en su Capítulo IV, transitorio, artículo 5º numeral 9*, de autoría del honorable Representante Luis Fernando Almarino Rojas.

El proyecto en mención establece una variación en la conducta punible, determinando un aumento en lo que se refiere a las cantidades mínimas de posesión, financiación y cultivo de plantas y sustancias estupefacientes que dan lugar a penas de prisión y multas, y en algunos casos, disminuye las penas, de la siguiente manera:

El artículo 1º, que modifica el artículo 375 del Código Penal (*conservación o financiación de plantaciones*), sufre modificaciones en sus dos incisos, y se le agrega un tercer inciso así:

En el primer inciso se aumenta la cantidad de semillas de plantas de las que pueda producirse droga que genere dependencia, a más de diez (10) kilogramos, mientras las sanciones de pena de prisión y multa no se modifican.

En el inciso 2º del mismo artículo se plantea una cantidad de semillas fruto de la plantación que no se considera en el actual Código Penal, y que condiciona la aplicabilidad de la pena. Además, disminuye las sanciones pasando de prisión de cuatro a seis años en el Código

Penal vigente a uno a tres años con el proyecto en comento. Igualmente se rebaja la multa de entre diez y cincuenta salarios mínimos mensuales a entre dos y diez salarios mínimos mensuales.

Se establece un nuevo inciso que contempla la situación de plantaciones de entre 100 y 8.000 plantas o semillas entre 1 kilogramo y menos de 10.000 kilogramos, y establece pena de prisión entre 4 y 8 años, y multa de diez (10) a doscientos (200) salarios mínimos mensuales. Esta situación no está regulada en la norma vigente.

El artículo 2º del proyecto modifica el artículo 376 (*Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes*) del Código Penal en sus incisos segundo y tercero, de la siguiente manera:

Con respecto al inciso 2º, el proyecto mantiene las cantidades de droga, pero disminuye las penas, de entre 4 y 6 años de prisión se pasaría a entre 1 y 3 años, y de sanción entre 2 y 100 salarios mínimos mensuales se pasaría a una multa entre 2 y 50 salarios mínimos mensuales.

En el inciso 3º del mismo artículo, el proyecto plantea un incremento en las cantidades que excedan los límites contemplados en los incisos anteriores, estableciendo un rango tope no mayor de 10.000 gramos de marihuana, 10.000 gramos de hachís, 5.000 gramos de cocaína, 100 gramos de derivados de amapola, y 5.000 gramos de metacualona o droga sintética. Así mismo, disminuye el mínimo de la pena en prisión de 6 años en el Código Penal vigente a 4 años con el proyecto.

El artículo 3º del proyecto plantea una modificación en el artículo 377 (*Destinación ilícita de muebles o inmuebles*) del Código Penal, eliminando las multas de la redacción, y remitiendo las penas a imponer a las contempladas en los artículos 375 y 376 de acuerdo a las cantidades señaladas.

El artículo 4º del proyecto modifica el artículo 382 (*Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos*) del Código Penal en su inciso 2º, y agrega un nuevo inciso.

En el inciso segundo se reduce el de prisión a dos años, y la multa mínima se reduce a dos salarios mínimos mensuales; la multa máxima disminuye considerablemente, pasando de 100 a 10 salarios mínimos mensuales.

El inciso nuevo contempla un rango de posesión de sustancias mayor al triple de las señaladas por la Dirección Nacional de Estupefacientes y menor a cinco veces la misma cantidad, que será sancionada con prisión de 4 a 8 años y multa de 10 a 50 salarios mínimos mensuales. A pesar de que el Código Penal vigente no contempla este rango específico, la sanción que correspondería por incurrir en esta conducta sería de prisión entre seis y diez años, por cuanto el proyecto reduce la sanción que se aplicaría a dicha conducta.

El artículo 5° del proyecto modifica el numeral 9 del artículo 5° del Capítulo IV Transitorio del Código de Procedimiento Penal, que señala la competencia de los jueces penales de circuito especializados, disminuyen a 10 kilogramos la cantidad de hachís que se trafique, fabrique o porte.

En resumen, el proyecto se orienta a aumentar las cantidades de semillas, plantaciones o sustancias, a reducir las sanciones en sus mínimos y máximos, y en ocasiones a eliminar y en otras a reducir las multas a imponer, lo que puede interpretarse como un reblandecimiento de la política criminal en la lucha contra las drogas.

La normatividad con respecto al consumo, producción y tráfico de estupefacientes en Colombia se ha desarrollado en varias etapas. En los años 20, las Leyes 11 de 1920 y 118 de 1928 regularon muy generalmente la importación y venta de drogas que generan hábito pernicioso, estableciendo algunos controles a la producción y tráfico de sustancias estupefacientes. En 1930 se prohibió la importación y venta de marihuana, y en 1936 el Código Penal consagró como conductas penalmente sancionables la elaboración, distribución, venta o suministro de sustancias narcóticas, su conservación para los mismos fines y la destinación de locales para el uso de drogas estupefacientes, así como el permiso en estos locales para su uso.

En 1946 se modificó el Código Penal con la Ley 45, cambiando la expresión "sustancias narcóticas" por "drogas estupefacientes"; y en 1963 se adoptó el Estatuto de las Conductas Antisociales (Ley 27 de 1963), que dio al Ejecutivo facultades para modificar y adicionar por decreto el régimen vigente sobre drogas estupefacientes.

En 1974 se expidió el primer Estatuto Nacional de Estupefacientes, con el Decreto 1188 de 1974, gracias a las facultades extraordinarias que la Ley 17 de 1973 confirió al Gobierno Nacional, al igual que la creación del Consejo Nacional de Estupefacientes con el mismo Decreto 1188 del 74.

En 1986 se expidió un nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986), que con las normas complementarias estableció la Dirección Nacional de Estupefacientes como Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Otras normas de gran importancia en la lucha contra el narcotráfico están contenidas en las que dieron cuerpo a la Fiscalía General de la Nación, en el Código de Procedimiento Penal, en la Ley 333 de 1996 (Extinción de dominio), el Acto legislativo 01 de 1997 y el Decreto 1575 de 1997, que establece la estructura interna de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

La comunidad internacional ha marcado una pauta con respecto a la actuación frente al consumo, tráfico y producción de sustancias estupefacientes; y encontramos la expresión de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. En el preámbulo de dicho documento se reconoce la obligación de prevenir y combatir la toxicomanía, pero se considera que para ser eficaces en las medidas contra el uso indebido de estupefacientes se necesita una acción concertada y universal, que exige cooperación internacional orientada por principios idénticos y objetivos comunes.

Del mismo modo, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada del 8 al 10 de junio de 1998 suscribió una declaración sobre el problema de las drogas, en la cual reafirman la necesidad de adoptar un enfoque global con respecto a la eliminación de los cultivos ilícitos

para la producción de drogas, y se hace hincapié en la necesidad de programas de erradicación y medidas de represión para combatir el cultivo, la producción, la fabricación y el tráfico ilícitos.

Aunque se ha reconocido que el flagelo de las drogas es universal, y que las medidas a tomar deberían ser también concertadas, la política de combate a este problema se ha concentrado en la oferta de estas sustancias, castigando a los países productores de las mismas. Dentro de este contexto el papel de Colombia en la lucha mundial contra el tráfico de drogas, como país productor, debe enfocarse en eliminar las ventajas comparativas que ofrece el emporio ilegal de los narcóticos, siendo indispensable asegurar el control eficaz del territorio nacional para reducir todo incentivo a la producción, procesamiento, transporte, tráfico, consumo y exportación de drogas ilícitas.

Para lograr este objetivo se hace necesario fortalecer de manera sostenida el sistema de justicia como una instancia esencial para desactivar la base criminal del negocio de las drogas, desarticular su infraestructura material y dismantelar su aparato armado y su legitimación social¹.

Por estas razones, considerando la inconveniencia de aprobar un proyecto que la comunidad internacional puede interpretar como un reblandecimiento de la política estatal contra las drogas, y contando con el concepto del señor Ministro de Justicia, que considera que este proyecto resulta inoportuno e inconveniente proponemos a ustedes, señores miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes:

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 146 de 2001 Cámara, por la cual se modifica la Ley 599 de julio 24 de 2000, en sus artículos 375, 376, 377 y 382 y la Ley 600 de julio 24 de 2000 en su capítulo IV, transitorio, artículo 5° numeral 9.

Luis Fernando Velasco Ch., Jesús Ignacio García V.,
Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 2001 SENADO, 174 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía", adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000.

Especial honor me brinda la Presidencia de la Comisión, al tener la oportunidad de tramitar como ponente este proyecto de ley presentado por el Gobierno y que ya ha hecho su curso debido por el honorable Senado de la República.

Es verdaderamente poco lo que debe agregarse sobre este tema ya que ha sido tratado de manera juiciosa por los ponentes del Senado. Solamente compilaré un breve resumen sobre su alcance.

Temática internacional

El 25 de mayo del año 2001 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por consenso el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.

De conformidad con dicho instrumento, los Estados Partes se comprometen a prohibir la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil.

Para los efectos del Protocolo:

a) Por la venta de niños, se entiende todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución;

¹ Un estudio pormenorizado del problema de las drogas en Colombia y su papel en el contexto internacional se encuentra en IEPRI. Análisis político edición especial: Colombia: Una nueva sociedad en un mundo nuevo. Informe de la Comisión de Análisis y recomendaciones sobre las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos. Recomendaciones n.º 82-91

b) Por prostitución infantil, se entiende la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución;

c) Por pornografía infantil se entiende toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales.

El Protocolo, suscrito en su momento por el Gobierno colombiano, entrará en vigor internacional tres meses después de la fecha en que haya sido depositado el décimo instrumento de ratificación o de adhesión.

Temática interna

En Colombia, una proporción difícil de establecer de niños y niñas son explotados sexualmente, por lo general, por su misma familia o por adultos cercanos. Un estudio realizado en 1994, por la Cámara de Comercio de Bogotá, reporta 1.200 niñas entre los 9 y 14 años explotados sexualmente y en ejercicio activo de la prostitución en el centro de Bogotá (que constituye solamente el 8.4% de la población censada). Los datos del resto del país son pocos, pero la alta proporción de menores de edad explotada sexualmente y en ejercicio de actividades de prostitución parece ser un fenómeno nacional. Estimativos oficiales indican que 21.000 menores pueden ser víctimas de esta forma de abuso sexual en todo el país.

Conforme al artículo 44 de la Constitución Política, los niños deben ser protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

De igual manera, el nuevo Código Penal prevé varias conductas orientadas a la protección del menor en estos ámbitos. Así, el artículo 139 de dicho código sanciona con pena de prisión de 4 a 9 años y multa de 100 a 500 salarios mínimos legales mensuales, a quien realice con ocasión del conflicto armado acto sexual violento diverso al acceso carnal. En persona protegida, tienen señaladas las mismas circunstancias de agravación y la pena se aumenta de una tercera parte a la mitad, entre otras causas cuando el sujeto pasivo de la conducta antes descrita es menor de 12 años o cuando quien realiza la conducta posee carácter, posición o cargo que le dé particular autoridad sobre la víctima o la impulse a depositar en él su confianza.

En este título también se sanciona la prostitución forzada o esclavitud sexual con penas de 10 a 18 años y multas accesorias.

De otra parte el título cuarto del Código Penal señala las conductas que atentando directamente contra la libertad, integridad y formación sexual del menor. Allí se penaliza el acceso carnal violento y sanciona el acto sexual abusivo violento que no constituye acceso carnal. El capítulo segundo de este título en su artículo 208 sanciona el acceso carnal abusivo de un menor de 14 años con pena de prisión de 4 a 8 años.

El Código Penal en su artículo 209 sanciona a quien realice actos sexuales con menor de 14 años, diversos del acceso carnal o en su presencia, o lo induzca a prácticas sexuales, con pena de prisión de 3 a 5 años. Todas las conductas del título segundo poseen circunstancias de agravación de la pena, razón por la cual esta se aumentaría de una tercera parte a la mitad.

Una vez vistos los ámbitos externos e internos con relación al Protocolo debe hacerse referencia obligada al contenido del mismo señalados en las páginas 8, 9, 10 y 11 de la ponencia para segundo debate del honorable Senado de la República, y donde se hace un resumen claro del alcance de estas normas, y que por economía procesal me remito a ellas pues inútil sería repetir las.

Con las solas informaciones de prensa que a diario se sucede, sería suficiente para darnos cuenta de la necesidad de adoptar medidas eficaces y mundialmente articuladas de la grave preocupación de la comunidad colombiana para atacar la creciente trata internacional de

menores destinados a la pornografía, prostitución y a la esclavitud sexual.

Si logramos castigar efectivamente a los desnaturalizados, lograremos salvar para el mundo civilizado a estos pequeños seres caídos en desgracia y víctimas de la corrupción y la degradación sexual de los adultos.

Por lo anterior y por las razones expuestas en las ponencias de los que con el mismo honor mío fueron designados ponentes, me permito solicitar a los honorables Miembros de la Comisión Segunda de la Cámara dése primer debate al Proyecto de ley número 32 de 2001 Senado, 174 de 2001 Cámara, *por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y a la utilización de los niños en la pornografía"*, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000.

De los honorables Representantes,

Alvaro Jobanny Gómez Jaramillo,
Representante a la Cámara.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 091 DE 2001 CAMARA, 009 DE 2001 SENADO

Bogotá, D. C., abril 10 de 2002

Doctor

DIEGO OSORIO ANGEL

Secretario

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate Segunda Vuelta al Proyecto de Acto legislativo 091 de 2001 Cámara, 009 de 2001 Senado.

Distinguido Secretario:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, para los fines de su competencia, remitimos a usted original impreso con dos copias y copia en medio magnético, de informe de ponencia arriba referenciado.

Del señor Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente,

Atentamente,

Honorables Representantes Ponentes,

Reginaldo Montes Alvarez, Joaquín José Vives Pérez, Iván Díaz Mateus, Gustavo Moreno Porras.

* * *

Bogotá, D. C., 10 de abril de 2002

Doctor

JESUS IGNACIO GARCIA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Cámara Segunda Vuelta al Proyecto de Acto legislativo 091 de 2001 Cámara, 009 de 2001 Senado, *por el cual se modifica el periodo de Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles.*

Distinguido Presidente:

Cumpliendo con la honrosa designación que se nos hizo, ante los honorables Congresistas de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos

rendir informe de ponencia favorable al proyecto de acto legislativo en el asunto arriba referenciado, el cual presentamos de la siguiente manera:

Esencia del proyecto de reforma constitucional

Institucionalizar los períodos de Alcaldes y Gobernadores. En materia de Gobernación no ha sido protuberante el caos en asuntos electorales, quizás por el reducido número de entes territoriales, pero para prevenirlo es mejor anticiparse a los hechos, razón por la cual es conveniente despersonalizar los períodos para los cuales hoy popularmente se elige a dichos Servidores Públicos.

Por el contrario, en materia municipal, desde los últimos años y hasta la fecha, hemos venido presenciando un caos en relación con los calendarios electorales que cobijan la elección popular de los Alcaldes. Es un imperativo, por vía constitucional, institucionalizar el período de elección de esta categoría de Servidores Públicos. La intención no es la de hacerles sesgos a las Sentencias que sobre la materia han emanado de la honorable Corte Constitucional, que en su papel de intérprete de la Constitución, ha sostenido que el período para el cual se elige hoy a un Alcalde, es personal y no institucional. Así las cosas, las Faltas Absolutas de tales mandatarios locales terminan supliéndose con la convocatoria a nuevas elecciones, no para el resto del período del antecesor, sino para uno nuevo de tres (3) años. Tales pronunciamientos de la Corte Constitucional los encontramos en las jurisprudencias siguientes:

C-11/94, C-107/95, C-194/95, C-586/95, C-010/97, C-457/98, SU-168/99, A-007/99, SU-172/00, C-844/00 y T-441/01.

Como consecuencia jurídica de las citadas sentencias de constitucionalidad, a guisa de ejemplo señalamos el comportamiento electoral de los 3 últimos años, en elecciones municipales que no concuerdan con la fecha única nacional de convocatoria para el mismo efecto.

Año 2000: Nulidad (3), vencimiento de período (5), muerte (2), renuncia (4) y por municipio nuevo (3).

Total: 17 elecciones realizadas.

Año 2001: Nulidad (4), vencimiento de período (51), muerte (5), renuncia (1), destitución (1), municipio nuevo (5), aplazamiento elecciones de octubre 29 de 2000 (5).

Total: 72 elecciones realizadas.

Año 2002: Nulidad (12), vencimiento de período (67), muerte (4), retiro forzoso (1) y renuncia (1).

Total: 85 elecciones realizadas.

Al desaparecer el Período Personal en la Elección de Alcaldes, posiblemente también desaparezca el atractivo de realizar nuevas elecciones, dado que para los posibles Candidatos, los altos costos económicos de las mismas no guarden compensación con el corto período de tiempo que duraría su mandato, ya que lo sería por el resto del tiempo que le faltare a su antecesor. En esos eventos, por sustracción de materia, a falta de Candidatos, operaría la figura del Encargo decretada por el Gobernador respectivo y para el Estado estaría representando una reducción de costos, comparada con la escalada de gastos que se ejecuta hoy solo para la Elección de Alcaldes Municipales.

Necesidad de ajustes en la redacción del articulado del proyecto definitivo aprobado en primera vuelta

Mediante Decreto 2899 del 31 de diciembre de 2001, el Gobierno Nacional ordenó la publicación del texto definitivo aprobado en primera vuelta correspondiente al Proyecto de Acto legislativo, *por el cual se modifica el período de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles*, la cual se realizó en la edición número 44.663 del *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 2001.

El texto así publicado corresponde al texto aprobado en segundo debate de la primera vuelta por el honorable Senado de la República. Como existían diferencias entre los textos definitivos aprobados por las plenarios de ambas Cámaras, durante la primera vuelta, se procedió

a conciliar los mismos, según consta en el acta de conciliación de diciembre 13 de 2001, mediante la cual los honorables conciliadores de la Cámara (Ramiro Calle y Gustavo Moreno Porras) se acogieron al texto aprobado por la plenaria del honorable Senado de la República.

Los suscritos Ponentes consideramos que hay la necesidad de subsanar algunos errores de redacción que aparecen en el texto del articulado del proyecto puesto a consideración para la segunda vuelta y en otros casos corregir algunas falencias relativas a técnicas jurídicas e igualmente proponer algunas modificaciones de fondo que consideramos procedentes para que el proyecto avance en segunda vuelta sin mayores tropiezos.

Las modificaciones sugeridas aparecen consignadas, por separado, en el pliego de modificaciones que proponemos debatir en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes y en lo fundamental se sintetizan así:

1. **En el artículo 1° (Período de los Gobernadores).** Suprimir la expresión “acuerdo”, reemplazándola por la expresión “acuerde”, que semánticamente le corresponde. Suprimir la expresión “los” que aparece al final del artículo en la expresión que dice “para los períodos institucionales de cuatro (4) años”.

2. **En el artículo 2° (Sobre inciso 2° del artículo 299 constitucional).** No se proponen modificaciones.

3. **En el artículo 3° (Período del Alcalde).** A la expresión final correspondiente al inciso 1° del artículo 314 de la Constitución Política, consideramos pertinente adicionarle precedido de coma la expresión “no reelegible para el período siguiente”, la cual aparece en el texto hoy vigente. Si tal expresión se suprimiera, al desaparecer la prohibición taxativa de la figura de la reelección de los alcaldes, podría interpretarse hacia futuro que aquello que no está expresamente prohibido está permitido. La reelección de los alcaldes, independientemente de la población del municipio respectivo, generaría más inconvenientes que beneficios para el proceso democrático del futuro inmediato.

En el mismo artículo aparece un párrafo, cuyo alcance es estrictamente transitorio y así debe quedar expresado en la redacción de dicha norma.

4. **En el artículo 4° (Período de los Concejales).** No se proponen modificaciones.

5. **En el artículo 5° (Sobre incisos 2° y 3° del artículo 323 constitucional).** *Prima facie* se observa una gran incongruencia, porque el texto objeto de estudio no contempla dos incisos, sino cuatro que, en caso de ser aprobados como aparecen, crearían nuevos incisos sin una ubicación específica en el ordenamiento de dicho artículo.

En el inciso 2° del texto propuesto sugerimos suprimir la expresión “institucionales” porque en tratándose de una Junta Administradora, elegida popularmente, no es procedente calificarla como de período institucional porque la conformación de las listas garantiza la aplicación de mecanismos hoy vigentes para reemplazar las faltas absolutas y temporales de los elegidos.

Por otro lado y mucho más grave que lo anterior, sería la aprobación de la elección popular de los alcaldes locales en el Distrito Capital de Bogotá. Aprobar tal propuesta equivale, por un lado, a convertir en municipios lo que hoy son localidades en la ciudad de Bogotá y, por otro lado, significaría desvertebrar el poder político-administrativo de quien ostente la condición de Alcalde Mayor del Distrito Capital.

6. **En el artículo 6° (Transitorio de la Constitución Política).** Por técnica jurídica sugerimos modificar la redacción del texto. Igualmente en el inciso 2° de dicho artículo debe incluirse a los concejales, ediles y diputados y al mismo inciso fijarle un límite (techo) porque en caso contrario la restricción sería generalizada para todo tipo de elección que se realice con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo. El techo propuesto (30 de septiembre de 2003) guarda relación con la fecha de 1° de octubre de 2003 propuesta en el artículo 7° del proyecto.

7. **En el artículo 7º. (Vigencia).** Sugerimos reemplazar el término “vigencia” por la expresión “ampliación de períodos”, a la cual realmente se refiere el texto del artículo.

8. El texto del proyecto en algunos de los artículos hace expresa mención a la entrada en vigencia del presente acto legislativo para que se cumpla lo preceptuado en cada caso.

Sin embargo, en ninguna parte del articulado se dice desde cuándo regiría el acto legislativo por aprobar. Por tal razón se incluye como artículo 8º nuevo uno que fije la vigencia, el cual aparecía en el proyecto original y en el texto aprobado en primer debate –en primera vuelta– en Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes. Sin ese artículo serían intemporales los mandamientos superiores que se proponen.

Proposición

Honorables Colegas de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes:

Respetuosamente solicitamos a ustedes, debatir en Comisión –segunda vuelta– el texto de pliego de modificaciones correspondiente al **Proyecto de Acto legislativo 091 de 2001 Cámara, 009 de 2001 Senado, por el cual se modifica el período de Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles**, impartándole aprobación para que haga tránsito ante la plenaria de la Corporación en segundo debate segunda vuelta.

Cordialmente,

Honorables Representantes Ponentes,

Reginaldo Enrique Montes Alvarez, Joaquín José Vives Pérez, Iván Díaz Mateus, Gustavo Moreno Porras.

Bogotá, D. C., 10 de abril de 2002.

* * *

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 091 DE 2001 CAMARA, 009 DE 2001 SENADO

*por el cual se modifica el período
de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Período de los Gobernadores.* El inciso del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

“En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años”.

Artículo 2º. El inciso 2º del artículo 299 de la Constitución Política quedará así:

“El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley, no podrá ser menos estricto que el señalado para los Congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro (4) años, y tendrán la calidad de servidores públicos.

Artículo 3º. *Período del Alcalde.* El inciso 1º del artículo 314 del Constitución Política quedará así:

“En cada municipio habrá un Alcalde, jefe de la Administración Local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para período institucional de cuatro (4) años, no reelegible para el período siguiente”.

Parágrafo transitorio. Al momento de entrar en vigencia el presente acto legislativo, al Alcalde que le falte menos de un año para completar el período para el cual se encuentra elegido, no se le prorrogará su mandato.

Artículo 4º. *Período de los Concejales.* El inciso 1º del artículo 312 de la Constitución Política quedará así:

“En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará Concejo Municipal, integrada por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva”.

Artículo 5º. Los incisos 2º y 3º del artículo 323 de la Constitución Política quedarán así:

En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y ediles se hará en un mismo día para períodos de cuatro (4) años. Los Alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente Junta Administradora.

Artículo 6º. Artículo transitorio de la Constitución Política. La Constitución Política tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

Artículo transitorio. Los períodos institucionales de Alcaldes y Gobernadores empezarán el 1º de enero del año 2004.

Los Alcaldes, Concejales, Ediles, Gobernadores y Diputados que se elijan entre la promulgación del presente acto legislativo y el 30 de septiembre de 2003 ejercerán el cargo hasta el 1º de enero de 2004.

Artículo 7º. *Ampliación de períodos.* La ampliación de períodos a cuatro (4) años para los Alcaldes, Gobernadores, Concejales, Ediles y Diputados, regirá para quienes sean elegidos a partir del 1º de octubre del año 2003. En ningún caso los períodos de Presidencia y Congreso podrán coincidir con los de Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles.

Artículo 8º. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República.

El Secretario General del honorable Senado de la República.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes.

Honorables Representantes Ponentes,

Reginaldo Enrique Montes Alvarez, Joaquín José Vives Pérez, Iván Díaz Mateus, Gustavo Moreno Porras.

Bogotá, D. C., 10 de abril de 2002.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CAMARA SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 091 DE 2001 CAMARA, 009 DE 2001 SENADO

*por el cual se modifica el período de los Gobernadores,
Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles.*

Bogotá, D. C., 17 de abril de 2002

Doctor

JESUS IGNACIO GARCIA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Cámara –Segunda Vuelta– al Proyecto de Acto legislativo 091 de 2001 Cámara, 009 de 2001 Senado, *por el cual se modifica el período de Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles.*

Cumplimos con el honroso deber de rendir ponencia al proyecto de la referencia en los siguientes términos

1. Propósito del proyecto

1.2 Los periodos institucionales

Busca la iniciativa poner fin a la controversia generada por los reiterados fallos de la Corte Constitucional (C-11/94, C-107/95, C-194-95, C-586/95, C-457/98, SU-168/99, SU-172/00, C-844/00, T441/01) en virtud de los cuales se interpreta que los periodos de los Gobernadores y Alcaldes son de carácter personal, de manera que ante la falta absoluta de ellos, cualquiera sea el tiempo transcurrido, deberá convocarse a elección para iniciar un nuevo periodo.

Este entendimiento ha hecho nugatorio el valor del voto programático que compromete, más allá de las personas, a la administración departamental, distrital y municipal con un programa de Gobierno estable. Desbarata entonces la decisión popular de trabajar bajo determinada brújula ideológica por la sola desaparición del gobernante, sometiendo el destino de la población a la ineficacia sempiterna de las políticas cambiantes.

De otro lado, los periodos personales han burlado el régimen de incompatibilidad e inhabilidad que la Constitución establece, puesto que en ocasiones las renunciaciones solo sirven para pasar por alto la prohibición constitucional de elegirse para más de una corporación o para un cargo y una corporación, si sus periodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

También ha generado esta interpretación una dispersión del calendario electoral que viene generando altos costos, como quiera que es necesario convocar nuevas elecciones, fuera de las fechas únicas nacionales, para elegir nuevos mandatarios. En el año 2000 se realizaron 17 elecciones diferentes de las generales del 29 de octubre; en el 2001 se realizaron 72 y para el 2002 están previstas 85.

Por demás, la citada jurisprudencia viene enfrentando a la del Consejo de Estado, que ha defendido la idea que los periodos son institucionales. Esta contradicción ha creado incertidumbre en más de una entidad territorial y viene afectando la seguridad de las decisiones judiciales.

La necesidad de garantizar el desarrollo del compromiso que genera el voto programático con la comunidad, de ahorrar costos en la organización electoral y de recuperar la seguridad jurídica, nos llevan nuevamente a impulsar la idea de institucionalizar los periodos de los Gobernadores y Alcaldes.

1.2 El incremento de los periodos

El desarrollo de la descentralización llevó a que Colombia estableciese la elección popular, primero, en 1988, de sus alcaldes para un periodo de dos años, y luego, con la Constitución de 1991, también de sus gobernadores, extendiendo el periodo a tres años.

Es bastante generalizado el concepto que los periodos de tres años se han quedado cortos para la ejecución de los planes y programas de Gobierno de Alcaldes y Gobernadores, para la ejecución de políticas de mediano plazo, y aun dificulta la construcción de políticas de largo plazo, que no alcanzan en el tiempo establecido a ganarse la confianza de los ciudadanos.

Es así como se ha venido solicitando en varias ocasiones el incremento a cuatro años de los periodos, ahora institucionales, de los Alcaldes y Gobernadores.

Esta ponencia estima conveniente para la administración pública este incremento, que por demás da mayor estabilidad a los programas de desarrollo.

Colombia está entre los países que dan a sus mandatarios locales periodos bajos en el tiempo. En América Latina solo el Salvador mantiene 3 años.

El siguiente cuadro nos muestra cómo los países más desarrollados establecen periodos largos a sus gobernantes locales.

Burundi.....	2 Años
Etiopía.....	2 Años
Haití.....	4 Años

Colombia.....	4 Años
El Salvador.....	3 Años
Francia.....	6 Años
Honduras.....	4 Años
India.....	6 Años
Japón.....	4 Años
Paraguay.....	5 Años
Polonia.....	5 Años
República Dominicana.....	4 Años
Suiza.....	4 Años
Uruguay.....	5 Años
Alemania.....	5 Años
Australia.....	3 Años
Bélgica.....	6 Años
Chile.....	4 Años
España.....	4 Años
Dinamarca.....	4 Años
Hungría.....	4 Años
Italia.....	4 Años
Panamá.....	5 Años
Perú.....	3 Años
República Checa.....	4 Años
Rumania.....	4 Años
Taiwán.....	5 Años
Venezuela.....	3 Años

Adicionalmente, en Colombia el Gasto Público Territorial representa un porcentaje creciente del Gasto Público Total, lo hace pensar que no hay razón válida para mantener periodo de cuatro años en el nivel nacional y de tres en el local.

La ampliación de los periodos a cuatro años de los Gobernadores y Alcaldes implica necesariamente la ampliación del periodo de las Asambleas y Concejos, corporaciones elegidas simultáneamente con los primeros, y que constituyen su soporte administrativo y el escenario natural para el control político de las gestiones gubernamentales.

2. Modificaciones

2.1 La reelección

En un esquema democrático puro, la posibilidad de reelección de sus gobernantes es la consecuencia lógica del imperio del principio de la igualdad de oportunidad para acceder a cargos públicos.

En Colombia se ha prohibido la reelección de Alcaldes y Gobernadores por el temor que ha existido de que usen y abusen de los instrumentos que otorga el poder público con propósitos estrictamente electorales, rompiendo de esa manera la equidad y la igualdad de condiciones que deben tener los candidatos. Pero al tiempo, se nos ha privado de la posibilidad de renovar gestiones gubernamentales que gozan del apoyo mayoritario del pueblo y que vienen dando pasos importantes en el desarrollo de las regiones.

A nuestro juicio las razones y los temores que en el pasado existieron no tienen razón para sobrevivir. El desarrollo de la carrera administrativa que dificulta el juego burocrático, el fortalecimiento de los órganos de control (Fiscalía, Procuraduría y Contraloría) y el evidente crecimiento de la cultura política de los colombianos hacen pensar que no será fácil abusar de la condición de Alcalde o Gobernador, que no será fácil utilizar los bienes oficiales para realizar campañas políticas.

De hecho Colombia tiene tendencia a la reelección: Los Concejales, Diputados y Congresistas somos reelegibles para el periodo inmediato. Durante la primera época de nuestra república la reelección presidencial fue viable. Y ahora, aún con la prohibición de reelección

inmediata, Colombia ha reelegido, mediando por un período, a más de la tercera parte de sus alcaldes.

En municipios de más de un millón de habitantes se han reelegido el 75%.

En municipios entre 500.000 y un millón de habitantes se han reelegido el 33.33%.

En municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes se han reelegido el 35%.

En municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes se han reelegido el 36.76%.

En municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes se han reelegidos el 38%.

En municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes se han reelegido el 38.27%.

En municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes se han reelegido el 43.65%.

Por demás, no es extraño que las elecciones de estos funcionarios se debatan entre un candidato que representa la continuidad del Alcalde o Gobernador de turno, y uno o varios que encarnan un cambio. Es decir, si las administraciones tratan de endosar el buen concepto que generan a sus candidatos, no se ve porque no permitir que la aprobación o reproche del pueblo se haga directamente en cabeza del funcionario.

La manera de establecer nuevos límites al posible abuso no está ahora en prohibir la reelección inmediata, sino en permitir la por una sola vez, para evitar la perpetuación de personas en el poder.

Vale la pena resaltar que la mayoría de los países del mundo, y en especial, los que presentan mayores índices de desarrollo, permiten la reelección de sus gobernantes locales. Del listado transcrito en el punto anterior, solo Burundi, Etiopía, Haití y Colombia la prohíben.

Creemos que abrir la posibilidad de la reelección inmediata de Alcaldes y Gobernadores permitirá la estabilidad de las políticas de desarrollo regional, elemento indispensable para su eficacia.

Por último, cabe resaltar, que la posibilidad de reelección fue ampliamente debatida en la primera vuelta de este proyecto, y aunque no fue aprobada en el texto final, ha cumplido con el requisito que señala el artículo 375 de la Constitución para discutirse en esta segunda vuelta.

2.2 Disposiciones transitorias

Ardua discusión ha generado la determinación del momento en que debe empezar a regir el nuevo período.

Muchos han defendido la idea que no debe cobijar a los actuales Gobernadores y Alcaldes puesto que su mandato solo fue por tres años.

Ciertamente no encontramos una razón válida para no cobijar a los actuales mandatarios. Si este Congreso estima conveniente el incremento del período, igualmente conveniente ha de ser hacerlo de manera inmediata, para que la estabilidad de los planes de Gobierno inicie enseguida.

No es cierto que el pueblo al momento de la elección haya impuesto el período. El pueblo cuando vota por un candidato no ejerce el poder constituyente. Por el contrario, el proceso electoral es reglado, no podría ningún ciudadano votar para un período diferente al que está establecido constitucionalmente. El poder Constituyente lo ejercemos ahora, en el trámite de este proyecto, y la decisión solo debe basarse en lo que a nuestro juicio sea mejor para el futuro de la Nación, sin crear argumentos de inconstitucionalidad inexistentes.

Por esa razón proponemos un régimen transitorio que unifique todos los períodos a partir del 1° de enero del año 2004. Ello implica que quienes se eligieron el 29 de octubre del 2000 ejerzan hasta el 31 de diciembre de 2003. Igualmente, quienes se eligieron antes del 29 de octubre de 2000 y no han concluido su período a la vigencia del

posteriormente al 29 de octubre de 2002 ejercerán solo hasta el mismo 31 de diciembre de 2003. De esta manera el 1° de Enero de 2004 se posesionarán nuevos Alcaldes y Gobernadores en todo el país, para períodos institucionales y uniformes de cuatro años, al igual que para el mismo período, Diputados y Concejales.

Esta propuesta de régimen transitorio fue ampliamente debatida en la primera vuelta de este proyecto, de manera que está perfectamente habilitada su discusión en la segunda, tal como lo señala el artículo 375 de la Constitución Política.

3. Proposición

Con estas consideraciones y modificaciones, adjuntando el respectivo pliego de modificaciones, solicitamos a los Miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate en Segunda vuelta al Proyecto de Acto legislativo 091 de 2001 Cámara, 009 de 2001 Senado, *por el cual se modifica el período de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles.*

Cordialmente,

Joaquín José Vives Pérez, Gustavo Moreno Porras,
Representantes Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 091 DE 2001 CAMARA, 009 DE 2001 SENADO

por el cual se modifica el período de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso primero del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

“En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos para un período institucional de cuatro años y podrán ser reelegidos para el período siguiente por una sola vez”.

Artículo 2°. El inciso 2° del artículo 299 de la Constitución Política, quedará así:

“El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la Ley, no podrá ser menos estricto que el señalado para los Congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años, y tendrán calidad de servidores públicos”.

Artículo 3°. El inciso 1° del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

“En cada municipio habrá un Alcalde, Jefe de la Administración Local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para período institucional de cuatro años. Los Alcaldes podrán ser reelegidos para el período siguiente por una sola vez”.

Artículo 4°. El inciso 1° del artículo 312 de la Constitución Política quedará así:

“En cada municipio habrá una Corporación Administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro años que se denominará Concejo Municipal, integrada por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva”.

Artículo 5°. Los incisos 2° y 3° del artículo 323 de la Constitución Política quedarán así:

“En cada una de las localidades habrá una Junta Administradora, elegida popularmente para períodos de cuatro años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo

La elección de Alcalde Mayor, de Concejales Distritales y de Ediles se hará en un mismo día para períodos de cuatro años. Los Alcaldes Locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente Junta Administradora.

Artículo 6°. *Artículo transitorio.* La Constitución Política tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

Artículo transitorio. “Todos los Gobernadores y Alcaldes elegidos para período de tres años el 29 de octubre del año 2000 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre del año 2003.

Todos los Gobernadores y Alcaldes elegidos para período de tres años con anterioridad al 29 de octubre del año 2000, a quienes no se les hubiere vencido su período al promulgarse el presente acto legislativo, ejercerán sus funciones por un año más. El lapso de tiempo que faltare entre el vencimiento del nuevo período y el 31 de diciembre de

2003 será ejercido por un Gobernador o Alcalde, nombrado por el Presidente de la República o el Gobernador del departamento, respectivamente.

Todos los Gobernadores y Alcaldes elegidos con posterioridad al 29 de octubre del año 2000 y con anterioridad a la promulgación del presente acto legislativo, ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre del año 2003.

Los Diputados y Concejales elegidos el 29 de octubre del año 2000 terminarán su período el 31 de diciembre del año 2003.

Artículo 7°. *Vigencia.* El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

Joaquín José Vives Pérez, Gustavo Moreno Porras,
Representantes Ponentes.

TEXTOS APROBADOS EN COMISION

TEXTO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 224 DE 2002 CAMARA

Aprobado por la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 322 de la Constitución Política, se adiciona un artículo transitorio y se derogan unas disposiciones constitucionales.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

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

“Bogotá, capital de la República, se organiza como Distrito Capital”.

Artículo 2°. Adiciónase un artículo transitorio a la Constitución Política del siguiente tenor:

Artículo transitorio. 61. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo que erige a Bogotá únicamente como capital de la República, la Asamblea Departamental expedirá la ordenanza que establezca la capital del departamento de Cundinamarca. Si vencido este plazo no se hubiere proferido el acto correspondiente, el Gobernador tomará la determinación dentro del mes siguiente, y si no lo hiciere, cualquier ciudadano podrá acudir a la acción de cumplimiento.

Artículo 3°. Derógase el inciso 2° del artículo 324 y el artículo 327 de la Constitución Política.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de acto legislativo, según consta en el Acta número 28 de fecha 17 de abril de 2002.

El Secretario Comisión Primera Constitucional,

Diego Osorio Angel.

CONTENIDO

Gaceta 126-Lunes 22 de abril de 2002
CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 146 de 2001 Cámara, por la cual se modifica la Ley 599 de julio 24 de 2000, en sus artículos 375, 376, 377 y 382 y la Ley 600 de julio 24 de 2000 en su Capítulo IV, transitorio, artículo 5° numeral 9.	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 32 de 2001 Senado, 174 de 2001 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía”, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000.	2
Informe de Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones segunda vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 091 de 2001 Cámara, 009 de 2001 Senado, por el cual se modifica el período de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles.	3

TEXTOS APROBADOS EN COMISION

Texto del Proyecto de Acto legislativo número 224 de 2002 Cámara, aprobado por la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 322 de la Constitución Política, se adiciona un artículo transitorio y se derogan unas disposiciones constitucionales.	8
--	---