



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XI - Nº 396

Bogotá, D. C., lunes 23 de septiembre de 2002

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2002 SENADO, 57 DE 2002 CAMARA

por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

El ejercicio del Poder Político en nuestro país debe recobrar plenamente su legitimidad. Los Miembros del primer Congreso de Colombia elegido en este milenio son conscientes de que el ejercicio de un mandato recibido de varios millones de colombianos está firmemente comprometido con una seria y responsable voluntad de cambio y de modernización de nuestras instituciones.

Al cumplir el honroso encargo de rendir ponencia sobre el proyecto de ley “*por la cual se convoca a un referendo para reformar la Constitución Política*” resaltamos la importancia de promover una reforma institucional que asegure una verdadera renovación de las costumbres políticas, impulse un esfuerzo integral contra la corrupción y forje una real credibilidad del ciudadano en nuestras instituciones representativas.

La reforma política que prohijamos ha de consolidar su legitimidad y respaldo ciudadano sin afectar, sino por el contrario fortalecer, el sano equilibrio entre los poderes públicos, la autonomía de cada una de las ramas del poder sin desatender la unidad de los fines del Estado, la necesidad de los controles, tanto político como de constitucionalidad y la necesaria representación en el sistema político de sus diversas tendencias y regiones. En otras palabras la reforma política debe conducir a un Estado moderno y eficiente sin desmedro de su insoslayable naturaleza democrática.

Por primera vez desde la Reforma Constitucional de 1991 se pondrá en marcha en la práctica política colombiana el referendo concebido en el citado ordenamiento. Es la oportunidad para promover la movilización del pueblo colombiano a fin de que materialice en su más clara expresión la verdadera democracia de participación. Es, sin duda, también una oportunidad para consolidar el respaldo de los electores a las reglas de nuestra organización política.

Al acometer el estudio de la iniciativa presentada por el Gobierno Nacional los ponentes designados en el Senado y en la honorable Cámara de Representantes abordaron consideraciones tanto en cuanto al trámite como respecto del contenido de las propuestas.

Del trámite y alcance de la reforma

Entiende el Congreso que al tramitar esta ley le asiste la plena competencia para deliberar, analizar y decidir sobre las diferentes alternativas de reforma institucional que más le convienen a la Nación. Se trata, por una parte, del claro ejercicio de su Poder Legislativo pero además de una precisa

expresión de su atributo derivado del ejercicio del poder constituyente que también le está reconocido al Congreso de Colombia por la Carta Constitucional. Al introducir el Congreso modificaciones al texto presentado por el Ejecutivo no sólo procede en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política, sino además en cumplimiento del deber que encarna una representación que debe ejercerse para evaluar y mejorar las iniciativas sometidas a su estudio y consideración. Al incorporar el Congreso el proyecto de reforma constitucional a la ley ha de hacerlo en el entendido de revisar y mejorar la regulación constitucional, consultando “la justicia y el bien común” en concordancia con los artículos 133 y 378 de la Carta Política. No obstante la discusión que de este procedimiento pueda derivarse, vale resaltar la actitud del Gobierno Nacional, en cuanto a su disposición para que el estudio del proyecto de ley se adelante bajo un espíritu de entendimiento entre el Congreso y el Ejecutivo, lo cual ha propiciado un análisis abierto y constructivo.

Por otra parte, han entendido los diferentes sectores políticos que el referendo constituye un primer paso pero es necesario un esfuerzo mayor hacia una reforma política integral. Por ello al mismo tiempo que se tramite el presente proyecto de ley se iniciará el estudio de un conjunto de Actos Legislativos que ya cursan en el Congreso por iniciativa de algunos sectores del partido liberal y del partido conservador. Estos proyectos versan fundamentalmente sobre el sistema electoral, los partidos políticos y el estatuto de la oposición. De análoga manera el Gobierno ha anunciado su propósito de presentar otras reformas “*en materia de simplificación del Estado, de la administración de justicia y de mecanismos para contener la avalancha violenta*” en aras de conformar un “*todo estructural y orgánico, fundado en el respeto a los valores y principios esenciales que informan la Constitución de 1991, pero con las imprescindibles modificaciones que aconseja la experiencia acumulada en más de un decenio*” (Cfrs. Exposición de Motivos, Gaceta del Congreso 323, p. 5).

Por último, el propósito de una reforma política integral demanda a su vez un esfuerzo adicional en cuanto a la expedición de algunas leyes que resultan necesarias para la plena aplicación de los preceptos constitucionales que se modifiquen, como es el caso de la regulación en materia de financiación de las campañas y del régimen de contratación aspectos esenciales en la estrategia anticorrupción.

Hacia la legitimidad institucional del Congreso y de los Congresistas

El Congreso de Colombia asume plena conciencia de la importancia inaplazable de adelantar las reformas que fueren necesarias para consolidar su credibilidad y respeto ciudadano. De allí depende en forma sustancial la vigencia de su naturaleza representativa. En este orden de ideas proceden sin

duda, diversas reformas en cuanto a las funciones, la estructura y el funcionamiento del Congreso así como también, respecto del estatuto de los Congresistas y la moralización de la función pública.

Nuevas Funciones del Congreso

El fortalecimiento del Congreso depende en buena medida de la importancia y vigencia de sus funciones.

– Fortalecimiento de las funciones en cuanto a la aprobación del presupuesto

La mayoría de los parlamentos contemporáneos tienen como una de sus atribuciones fundamentales la de representar a sus electores en la discusión y elaboración del Plan de Desarrollo y en la aprobación del Presupuesto General de la Nación. Infortunadamente en Colombia desde años atrás esta competencia trascendental no se ha ejercido a cabalidad, de una parte por la extrema restricción de la iniciativa en cabeza del ejecutivo y de otra porque la discusión y análisis de los presupuestos no ha sido precedida de un debate público en el cual se discutan abiertamente las necesidades nacionales y se busque el equilibrio adecuado entre las diversas prioridades de inversión. En no pocas ocasiones este trámite se ha visto igualmente perturbado por la indebida práctica de los auxilios parlamentarios y de los cupos indicativos.

El artículo 4° plantea diversas reformas al artículo 346 de la Constitución Política respecto del trámite de la aprobación al presupuesto general de la Nación y extiende este concepto a su vez a las corporaciones de las entidades territoriales. En primer lugar se incorpora una instancia de audiencias públicas consultivas a la fase de elaboración del proyecto de presupuesto que debe presentar el Gobierno. Esto permitirá a todos los niveles del Estado conocer y evaluar las iniciativas ciudadanas, confrontar las prioridades de inversión y los montos globales de inversión al mismo tiempo que se pueden promover esfuerzos de cofinanciación entre la Nación, las entidades territoriales e incluso con el sector privado. De otra parte se modifica el procedimiento de discusión y aprobación en el Congreso. Primero, se prohíben las partidas globales que han constituido la fuente de los auxilios parlamentarios y del Ejecutivo con graves consecuencias de corrupción. En adelante, todos los rubros deben estar debidamente desagregados en programas y proyectos que desde luego deben reflejar los planes y programas evaluados en las instancias de planeación. Segundo, se establece la intervención de todas las comisiones constitucionales en el campo de su competencia, lo cual asegura la participación y estudio de todos los Congresistas. Tercero, se concibe la figura de las bancadas departamentales para el análisis de las partidas regionales y se contemplan audiencias públicas de control político para que los Congresistas puedan formular de manera abierta e institucional los reclamos de la comunidad.

– De la extirpación de los auxilios parlamentarios

Concebido un régimen institucional y transparente para la aprobación y destinación de recursos públicos queda, ahora sí, estructurado un sistema que permite erradicar de manera definitiva los auxilios parlamentarios como en efecto se plantea en los artículos 4°, 7° y 11 del proyecto, en los cuales además de la prohibición, se consagran severas sanciones tanto para el Congresista como para los servidores públicos que consientan esta conducta proscrita por la mayoría de los colombianos.

Pretende el Legislador que este correctivo se aplique a todos los miembros de las Corporaciones Públicas y a todos los funcionarios de las Entidades Territoriales.

Estructura bicameral y reducción del tamaño del Congreso

Propuso el Gobierno Nacional la reestructuración del Congreso bajo la forma unicameral a fin de evitar “duplicidades” e “ineficiencias”. Luego de diversas reflexiones los ponentes estimaron conveniente para la Nación preservar la estructura bicameral del Congreso en atención a la necesidad de mantener adecuados niveles de representación de la población, de las ciudades, de los distintos departamentos y de las diversas fuerzas políticas que deben reflejarse en el Congreso de la República. La serena revisión durante el trámite legislativo derivada de la existencia de dos Cámaras estuvo presente también en las referidas consideraciones.

Los ponentes coinciden en todo caso con el Ejecutivo en la necesidad de una reestructuración del cuerpo legislativo que se plantea básicamente a través de tres elementos: una ostensible reducción del número total de integrantes, su congelación hacia el futuro y un mayor espacio tanto en el Senado como en la Cámara para las minorías políticas. Otra modificación sustancial es la introducción del umbral electoral, votación mínima exigida para acceder a la distribución de curules en las corporaciones públicas. Este

mecanismo incentivará la organización y agrupación de las candidaturas que se presentan actualmente en forma dispersa y que han generado distorsiones en la práctica política y en la representación popular.

El tamaño del Congreso se redefine para disminuir el número actual de sus miembros en un veinte (20) por ciento. Del total actual de 268 integrantes (102 en el Senado y 166 en la Cámara) se pasa a 214 Congresistas. Para que la reducción del 20% sea equivalente en las dos Cámaras el Senado queda conformado por 81 integrantes y la Cámara por 133 representantes.

En el Senado se mantiene la circunscripción nacional para elegir a la mayoría de sus miembros (75 Senadores) y la especial nacional para elegir dos senadores de las comunidades indígenas. Adicionalmente, se propone otorgar cuatro curules para garantizar la representación de las minorías políticas y se deja a la ley la reglamentación de su forma de elección.

Para el caso del Senado se plantea un umbral del 2% de los votos emitidos válidamente, como mínima votación requerida por cualquier lista para elegir Senadores en la circunscripción nacional. Estos puestos se asignarán mediante el sistema de cociente y residuo, tomando como base sólo el total de votos obtenidos por las listas que superan el umbral. Para la circunscripción especial indígena las dos curules se asignarán mediante el sistema de cociente y residuo sin exigir un umbral determinado.

En la Cámara de Representantes se proponen modificaciones a su conformación, no sólo para reducirla, sino también para mantener su tamaño prácticamente invariable a lo largo del tiempo. El sistema definido conserva el criterio actual de asignación de curules al otorgar un número fijo a cada circunscripción y unos puestos adicionales en proporción a la población que excede determinada fracción, pero plantea una modificación fundamental consistente en que la cantidad de población que determina el número de representantes adicionales no se define en valores absolutos sino en porcentajes de la población nacional. Con este procedimiento se evita el crecimiento progresivo e ilimitado del total de miembros del Congreso que se daría con cada actualización del censo.

La fórmula operaría de la siguiente manera:

– Dos representantes por cada circunscripción territorial.

– Además, en las circunscripciones en las que resida más del 1.16% de la población nacional, se elegiría un representante más por cada 1.16% de la población nacional que supere el 1.16% inicial.

– También en las circunscripciones en que reside más del 1.16% de la población nacional tendrían una curul adicional de contar con una fracción sobrante de población residente mayor del 0.58% de la población nacional.

Para el efecto se anexan dos tablas que contienen la aplicación de esta fórmula utilizando los censos ajustados del DANE para 1985 y 1993, en los que se comprueba que la variación de la integración de la Cámara es mínima cuando se utilizan cifras porcentuales y no absolutas. La variación se explica por el cambio en la relación de población entre circunscripciones y de estas con respecto al total nacional.

Este esquema reproduce la fórmula que actualmente utiliza la Constitución, sólo que se sustituye el valor de 250.000 habitantes por la fracción del 1.16% de la población nacional, y el valor de 125.000 habitantes por la fracción del 0.58% de la población nacional. Con estos porcentajes, según los cálculos aplicados al censo de 1985 la Cámara elegiría 127 representantes en circunscripciones territoriales, y con el de 1993 elegiría 126 representantes. Estas cifras servirán para que el Congreso precise el alcance sobre el particular.

En la Cámara se propone un umbral que refleje, en cada circunscripción, tanto las curules a proveer como el nivel de población y de votantes. Se aplica en la norma el valor del 50% del cociente electoral que corresponda. Esto regirá para las demás corporaciones de elección popular.

El proyecto determina la proporción de participación de los grupos que integran las circunscripciones especiales de la Cámara, la cual es actualmente fijada en la ley. Además, se incrementa la participación de estas circunscripciones en el total, otorgando dos cupos más a las minorías políticas, lo que da como resultado 7 representantes para circunscripciones especiales.

Cabe precisar que durante el curso de las deliberaciones las Congresistas Claudia Blum y Gyna Parody insistieron en la conveniencia de reducir a doscientos el número de miembros del Congreso. De análoga manera los representantes del partido conservador expresaron su interés de revisar y analizar a profundidad lo relativo al umbral para la Cámara de Representantes durante el curso del primer debate constitucional.

Funcionamiento del Congreso

Diversas disposiciones tienden a mejorar y a moralizar el funcionamiento del Congreso.

Voto nominal

Se preserva la propuesta del Gobierno Nacional para que el pueblo sepa de qué manera obran sus representantes. No obstante se precisa que este precepto no opera para asuntos de mero trámite.

Eliminación de las suplencias

En el artículo 3° se suprime el controvertido sistema de suplencias. Las únicas causales que permitirán que ingresen los demás integrantes de la lista en orden descendente serán la muerte, la incapacidad absoluta en el ejercicio del cargo y la renuncia justificada.

Supresión de la competencia del Congreso para manejar los asuntos administrativos de la Corporación

El artículo 5° recoge un consenso de los miembros del Congreso en cuanto a la necesidad de modificar la competencia que le asiste a la institución para participar en la ordenación y ejecución de gastos y en general en el manejo de asuntos administrativos. En el pasado lamentables hechos han erosionado la credibilidad de unas corporaciones cuyas responsabilidades deben centrarse fundamentalmente en las atribuciones legislativas, constituyentes y de control político.

La norma propuesta modifica la competencia del Congreso en la referida materia pero deja al legislador la precisión de la naturaleza y estructura funcional de la institución que se encargaría de prestar las funciones.

Reformas al Estatuto del Congresista y del servidor público

Los artículos 1° y 7° consagran disposiciones tendientes a hacer más severas las exigencias de conducta y decoro en el comportamiento de Congresistas, de miembros de corporaciones públicas y de servidores públicos en general.

– Pérdida de derechos políticos y de capacidad de contratación

De conformidad con la propuesta del Gobierno Nacional se sanciona con la pérdida de derechos políticos y con la inhabilidad para contratar con el Estado a quienes hubieren sido condenados por la comisión de delitos contra el patrimonio público.

– Pérdida de investidura

El referendo contempla distintas propuestas para adicionar conductas que pueden ocasionar la pérdida de la investidura de los Congresistas. Además se extiende la figura a los demás miembros de las corporaciones públicas.

En la causal segunda del artículo 183 de la Constitución se precisa que la inasistencia injustificada puede acarrear la sanción aun cuando no se trate de sesiones en las cuales se voten proyectos de ley o de acto legislativo tanto en reuniones plenarias como de Comisión.

Se introduce una causal mediante la cual se pretende sancionar la conducta de quienes violen el régimen de financiación de campañas, realicen prácticas de negociación de votos o de transhumancia electoral.

Al mismo tiempo, se establece la sanción para quienes contravengan las prescripciones ya citadas en cuanto a la proscripción de las suplencias y los auxilios parlamentarios.

Finalmente, se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para regular todo lo atinente al procedimiento de aplicación de esta figura.

Racionalización del sistema de partidos políticos

La acentuada fragmentación en que ha caído el sistema de partidos políticos exige una pronta corrección. Ello ha de redundar en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de canalizar la opinión y en la conformación de un sistema que sustituya las relaciones clientelitas del ejercicio del poder. El Gobierno Nacional al sustentar su iniciativa precisamente señaló: “*Jamás habrá una buena política sin partidos sólidos y eficaces. La reciente incontenible práctica de las mini y de las microempresas electorales ha desdibujado el Congreso y le ha quitado dignidad a la política. Por eso toda esta reforma descansa en el empeño de recuperar los partidos, a través de un simple mecanismo de un umbral que desestime la dispersión ...*” (Gaceta 323 de 2002, p.e.4).

De análoga manera el Partido Liberal propuso, con la acogida de la mayoría de los miembros de la Comisión incorporar algunos preceptos que

permitan desarrollar ulteriormente, de manera más amplia, la razonable organización del sistema de partidos. El artículo 15 incorpora tres aspectos en la materia: se establece un mínimo adecuado de potencial electoral para obtener y conservar la personería jurídica de partidos y movimientos, a saber: dos por ciento de la votación en las últimas elecciones de Congreso –lo cual equivale al umbral establecido para Senado– o el cinco por ciento de los votos válidos de las elecciones presidenciales. En segundo lugar se limita la capacidad para expedir avales más allá del número de curules a proveer y finalmente se lleva a rango constitucional la figura de las bancadas parlamentarias con el propósito que el legislador las desarrolle posteriormente.

Supresión de entidades y racionalización del gasto público

Supresión de Contralorías Locales

El Gobierno Nacional propone suprimir las Contralorías de los Municipios y de los Departamentos bajo argumentos de austeridad y arguyendo que “están muy lejos de dar ejemplo de austeridad y eficacia”. El artículo nueve recoge la propuesta gubernamental y establece un régimen de transición en virtud el cual se respeta el período de los actuales contralores y se consagra un mecanismo para que el Contralor General de la República determine cuándo y bajo qué circunstancias está en condiciones de asumir las funciones de las referidas entidades. En aras de equilibrar un centralismo excesivo se dispone que quienes sean designados para desempeñar los cargos de vigilancia regional deberán ser escogidos mediante concurso de méritos y ser oriundos del departamento respectivo.

Supresión de Personerías

De análoga manera el Gobierno propone suprimir las personerías. A su juicio “representan una figura realmente atávica en el orden jurídico institucional del país”. (Gaceta 323/02, p. 6). El artículo 10 recoge esta propuesta de nuevo con un sistema de transición que comprende el respeto al período de los actuales personeros y una previsión especial en cabeza de los responsables del Ministerio Público para el caso de aquellos municipios donde no pudieren hacer presencia la Procuraduría General de la Nación o la Defensoría del Pueblo. Durante el curso de las deliberaciones diversos parlamentarios pusieron de presente la situación particular de varios municipios alejados, muchos de ellos escenario del conflicto, donde la presencia del Estado es prácticamente inexistente y la función de los personeros resulta singularmente especial para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, tutelar causas sociales y adelantar labores de conciliación. Habida cuenta de la importancia del origen local de la institución se precisa además que los funcionarios del Ministerio Público que fueren designados para desempeñar las responsabilidades locales deben ser también seleccionados mediante concurso de méritos y ser oriundos del respectivo departamento.

Limitación de Pensiones y Salarios de los Servidores Públicos

El artículo octavo reformatorio del artículo 187 de la Constitución Política establece una limitación y congelamiento a los salarios y a las pensiones de los altos dignatarios y de los servidores públicos cuya remuneración o asignación exceda de veinte salarios mínimos legales. Los ponentes acordaron que el umbral de racionalización del gasto cubriese no solo las actuales remuneraciones de los servidores activos sino además las pensiones pasadas, todo sin afectar el régimen de derechos adquiridos.

En lo atinente al tema de pensiones el Senador Roberto Gerlein Echeverría insistió en manifestar su impedimento para debatir el mismo por tener la calidad de pensionado, la misma actitud asumieron el Senador Darío Martínez Betancur y el Representante Jesús Ignacio García Valencia aduciendo que eventualmente pueden llegar a ser beneficiarios del régimen de transición previsto para los Congresistas en la Ley 100 de 1993 y normas concordantes y complementarias.

Congelación de Gastos de Funcionamiento

Durante el desarrollo del trabajo de la Comisión de Ponentes el Gobierno Nacional propuso, a fin de enfrentar la situación fiscal del país, congelar los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos salarios mínimos legales mensuales. La propuesta fue analizada con la intervención del Presidente de la República y de los Ministros de Hacienda y del Interior. Finalmente la iniciativa refleja las consideraciones resultado del intercambio de ideas entre el Gobierno y los Congresistas ponentes. Sin embargo, los representantes de la bancada del partido liberal formularon ante el Jefe del Estado un conjunto de salvedades respecto de la aprobación de este artículo, las cuales constan en documento que se anexa a la presente ponencia.

Gasto social

Conforme a la intención del Gobierno Nacional el artículo doce establece que el ahorro derivado de la supresión de Contralorías en las Entidades Territoriales debe destinarse a la inversión en educación y saneamiento básico. Como quiera que estos recursos pertenecen al patrimonio de los entes locales se puntualiza que sea la ley a iniciativa del Gobierno la que reglamente su modo de aplicación.

Así mismo el artículo trece establece una sana reorientación de los ingresos provenientes de las regalías, al disponer también que su destino debe ser el de los sectores de educación y saneamiento. Por la misma razón indicada anteriormente se precisa que el legislador, a iniciativa del gobierno, pueda regular lo atinente a los porcentajes y destinación de los recursos.

Otros temas

Otros asuntos fueron tratados en la Comisión de Trabajo de los Ponentes pero se convino postergar su análisis para las deliberaciones a realizar en los trabajos de primer debate de las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara. Entre ellos cabe destacar la Reforma del Sistema Electoral y del origen orientadas a la despolitización y eficiencia de las autoridades electorales; la prórroga del período de alcaldes y gobernadores; la revisión del sistema de elección de alcaldes y gobernadores en relación con las listas de Concejo y la reforma de la regulación constitucional de la Comisión Nacional de Televisión.

Frente a este último tema, enmarcados en el propósito de reducción del gasto estatal, de la búsqueda de eficiencia en la gestión pública y de avanzar hacia la prevalencia del interés colectivo en el servicio de televisión pública, algunos de los parlamentarios de la mayoría de las bancadas coincidieron en la necesidad de acabar con la Comisión Nacional de Televisión y expresaron: “Su gestión ha sido cuestionada no sólo por sus resultados sino también por su desmedido costo de operación. Se plantea la posibilidad de incluirlo en el texto del referendo, en los siguientes términos:”

“PARA DISMINUIR EL GASTO PUBLICO EN EL MANEJO DE LA TELEVISION Y FORTALECER LA INVERSION, EL SERVICIO Y LA CALIDAD DE LA TELEVISION PUBLICA APRUEBA USTED DEL SIGUIENTE ARTICULO

Artículo. Se deroga el artículo 76 de la Constitución Política.

El artículo 77 de la Constitución Política quedará así:

“La política de televisión será determinada por la ley y desarrollada por un organismo autónomo e independiente del Gobierno Nacional. El Congreso de la República expedirá una ley para desarrollar la materia”.

Después de evaluar la conveniencia y oportunidad de entrar en este debate, dado el ya ambicioso contenido del proyecto de referendo, se llegó al acuerdo de no incluir el tema y dejarlo para otro momento en que se pueda asumir el estudio de la materia en forma integral.

De la vigencia del referendo y de la anticipación de elecciones

Expresa al Gobierno Nacional en su exposición de motivos “a propósito de la fecha en que el país debía darse al Congreso que respondiera a esas expectativas, insistió el actual Presidente, en que la concertaría de manera prudente y constructiva con el Congreso Electo”. En este sentido se acoge el artículo remitido por el Gobierno Nacional, el cual señala que salvo el artículo sexto el referendo ha de entrar en vigencia a partir de su promulgación. A su vez precisa que si a juicio del Presidente de la República y del Congreso Nacional, los intereses de la Nación aconsejaren la anticipación de las elecciones del Congreso previstas para el 2006, el Jefe del Estado y el Congreso así podrán hacerlo en virtud de una decisión tomada con la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, nos permitimos proponer:

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 47 de 2002 Senado, “por la cual se convoca a un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional” de acuerdo con el pliego adjunto.

Andrés González Díaz, Nancy Patricia Gutiérrez, Gyna María Parody, Rafael Pardo, Jorge Caballero C., Jesús Ignacio García V., Juan F. Cristo, Yaneht Restrepo Gallego, Roberto Gerlein E., Armando Benedetti., José Renán Trujillo G., Claudia Blum de Barberi, Luis Humberto Gómez Gallo.

ANEXOS

Respecto a las audiencias públicas

Las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara celebraron audiencias públicas para escuchar la posición de personas y organizaciones que solicitaron intervenir ante estas células sobre el tema del proyecto de ley

de referendo. Los Congresistas, una vez atendidos los planteamientos correspondientes, adelantaron el análisis bajo la óptica de la imperativa necesidad de transformar instituciones y costumbres políticas, y de reducir en forma significativa el gasto público. Algunas de las observaciones se reflejan en el texto del articulado bajo las razones que constan en la exposición de motivos. Igualmente consta en dicha exposición las razones por las cuales se negaron otras pretensiones. Todas las intervenciones fueron grabadas y los documentos presentados constan en los archivos de la Comisión.

INTEGRACIÓN DEL CONGRESO

CÁMARA CALCULADA CON CENSO DE 1985

SENADO	81
CTR. NACIONAL	75
CTR. INDIGENA	2
CTR. MIN. POLITICA	1

CÁMARA

Valor aproximado

FRACCIONES	fracción (A)	fracción (B)
CURULES FIJAS	1,16% 543/211	0,58% 1,43/241
DELEGACIONES TERRITORIALES		127
ESPECIALS		134
TOTAL CÁMARA		215

	CENSO 1985 (C)	CURULES FIJAS (D)	Población que excede el 1,16% inicial (E)-(C)-(A)	FRACCION (B) 0,58% 1,43/241	POBLACION SUPLENTE	ADICIONALES POR FRACCION (F)-(E)-(D)	TOTAL CURULES (D)+(E)+(F)
Total Nacional	30.062.108	0	0	11	241.750	0	252
Antioquia	4.022.067	0	3.710.547	11	241.750	0	252
Bogotá D.C.	4.475.513	0	1.175.467	11	241.750	0	252
Caldas	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Cundinamarca	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Guaviare	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Meta	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Nariño	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Quindío	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Risaralda	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Santander	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Valle del Cauca	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Chocó	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Magdalena	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
La Guajira	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Atlántico	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Bolívar	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Córdoba	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Manizales	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Medellín	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Neque	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Quibdó	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
San Andrés	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
San Juan	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Soledad	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Valledupar	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Yopal	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Yopal	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252

INTEGRACIÓN DEL CONGRESO

CÁMARA CALCULADA CON CENSO DE 1993

SENADO	81
CTR. NACIONAL	75
CTR. INDIGENA	2
CTR. MIN. POLITICA	1

CÁMARA

Valor aproximado

FRACCIONES	fracción (A)	fracción (B)
CURULES FIJAS	1,16% 543/211	0,58% 1,43/241
DELEGACIONES TERRITORIALES		127
ESPECIALS		134
TOTAL CÁMARA		215

	CENSO 1993 (C)	CURULES FIJAS (D)	Población que excede el 1,16% inicial (E)-(C)-(A)	FRACCION (B) 0,58% 1,43/241	POBLACION SUPLENTE	ADICIONALES POR FRACCION (F)-(E)-(D)	TOTAL CURULES (D)+(E)+(F)
Total Nacional	31.011.540	0	0	11	241.750	0	252
Antioquia	4.022.067	0	3.710.547	11	241.750	0	252
Bogotá D.C.	4.475.513	0	1.175.467	11	241.750	0	252
Caldas	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Cundinamarca	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Guaviare	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Meta	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Nariño	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Quindío	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Risaralda	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Santander	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Valle del Cauca	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Chocó	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Magdalena	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
La Guajira	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Atlántico	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Bolívar	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Córdoba	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Manizales	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Medellín	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Neque	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Quibdó	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
San Andrés	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
San Juan	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Soledad	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Valledupar	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Yopal	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252
Yopal	1.288.057	0	841.058	11	241.750	0	252

Salvedad del Partido Liberal Colombiano al artículo 14

La bancada de ponentes del Partido Liberal compuesta por los Senadores José Renán Trujillo, Andrés González y Juan Fernando Cristo y los Representantes a la Cámara Jesús Ignacio García, Griselda Janeth Restrepo y Armando Benedeti, reconocemos los esfuerzos del Gobierno del Presidente Alvaro Uribe Vélez, al presentar unas iniciativas dirigidas al saneamiento de las finanzas públicas.

Entendemos que detrás de la propuesta de incluir el tema del control de gasto dentro del referendo, hay una urgencia manifiesta de lograr definiciones rápidas que permitan enfrentar con prontitud el creciente déficit de las finanzas públicas, porque los mecanismos ideales para conseguir este propósito deberían ser la vía del acto legislativo y leyes ordinarias.

Consideramos que buscar un congelamiento generalizado, sin discriminación de ninguna clase, es partir de la base de que todo el gasto del Estado colombiano es igualmente ineficiente, lo cual nos parece inconveniente. Además, una medida que implique disminución real de salarios y recorte de la inversión en salud y educación, nos parece que genera efectos negativos en el campo social contra los sectores más desprotegidos de la población colombiana.

Comprendemos que se requiere un principio de acuerdo y la construcción de un amplio consenso alrededor de la posición que llevará el Gobierno Nacional ante las entidades multilaterales de crédito y reconocemos que si bien las medidas anunciadas parecerían ser necesarias, creemos que pueden encontrarse alternativas distintas, comprendiendo la difícil coyuntura que atraviesa el país desde el punto de vista fiscal.

El Partido Liberal Colombiano considera en esta misma línea que no nos podemos limitar únicamente a la solución de emergencia fiscal, sino que es necesario trabajar simultáneamente en una visión estratégica de mediano y largo plazo, que garantice hacia el futuro que los sacrificios y esfuerzos del pueblo colombiano, se verán retribuidos en una mejor calidad y bienestar de vida.

Por eso, dentro del marco de una política de Estado, propusimos al Presidente de la República, doctor Alvaro Uribe Vélez, estudiar los siguientes mecanismos y alternativas, que consideramos son complementarios y necesarios para enfrentar la crisis económica del país:

- El apoyo del Banco de la República a través de una emisión dirigida a la generación de empleo, sin que se desborden los límites de la estabilidad macroeconómica.

- La utilización de un porcentaje de las reservas internacionales para prepagar la deuda.

- Colocar aranceles a bienes importados que se produzcan en Colombia teniendo como límite los establecidos por la Organización Mundial del Comercio, OMC.

- La recomposición de la deuda externa, con el aval y la garantía de FMI.

Fundamentalmente, proponemos hacerle un ajuste al modelo, estableciendo unas responsabilidades concretas al Banco de la República, en el logro de las metas de crecimiento económico y generación de empleo. Para tales efectos el Partido Liberal Colombiano designó una Comisión de expertos que la próxima semana presentará al Presidente de la República el desarrollo de estas y otras propuestas de manera concreta. Asimismo, nos reuniremos con el Presidente de la República y los miembros de la Junta Directiva del Banco, para consolidar y ajustar las propuestas anteriormente referidas.

En consecuencia, convocamos a la academia, a los centros especializados, a los expertos, a los movimientos y partidos políticos, al gobierno, a la Junta Directiva del Banco de la República y a las propias entidades multilaterales de crédito que deben contribuir al despegue económico del país, alrededor de la consolidación de un **gran pacto por la estabilidad fiscal y la reactivación económica** que debe buscar todas las salidas posibles para superar la angustia fiscal pero al mismo tiempo encontrar alternativas distintas de las que se han ensayado en la última década, que nos permitan sacar la economía del estancamiento en el que se encuentra.

Juan F. Cristo, Yaneth Restrepo Gallego, Andrés González Díaz, José Renán Trujillo, Jesús Ignacio García, Armando Benedeti.

PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2002 SENADO, 57 DE 2002 CAMARA

por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Convocatoria.* Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante referendo, decida si aprueba el siguiente proyecto de Acto Legislativo.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

EL PUEBLO DE COLOMBIA

DECRETA:

1. PERDIDA DE DERECHOS POLITICOS

PREGUNTA: PARA HACER MAS PRECISAS LAS INHABILIDADES PARA EJERCER CARGOS PUBLICOS O CONTRATAR CON EL ESTADO, Y MAS EFICAZ LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION POLITICA, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser elegidos ni designados como servidores públicos, ni celebrar contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados por la comisión de delitos contra el patrimonio público.

Sí ☐ No ☐

2. VOTO NOMINAL

PREGUNTA: PARA QUE EL PUEBLO SIEMPRE SEPA COMO VOTAN SUS REPRESENTANTES EN EL CONGRESO, LAS ASAMBLEAS Y LOS CONCEJOS MUNICIPALES, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

Sí ☐ No ☐

3. SUPLENCIAS

PREGUNTA: PARA QUE EL PUEBLO SEPA SIEMPRE POR QUIEN EMITE SU VOTO Y PARA ELIMINAR LOS LLAMADOS CARRUSELES PENSIONALES Y OTRAS PRACTICAS INDEBIDAS, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

El artículo 134 de la Constitución quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada. En tales casos, el titular será reemplazado definitivamente por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La renuncia voluntaria pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo, pero tampoco será causal de pérdida de investidura.

Derógase el artículo 261 de la Constitución Política.

Sí ☐ No ☐

4. FACULTADES DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS DE ELECCION POPULAR EN LA DIRECCION Y CONTROL DE LA HACIENDA PUBLICA

PREGUNTA: PARA ASEGURAR LA ADECUADA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO, DE LAS ASAMBLEAS Y DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN LA INVERSION PUBLICA GLOBAL Y REGIONAL Y EN LOS INGRESOS DEL ESTADO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase el artículo 346 de la Constitución Política con el inciso y párrafo del siguiente tenor:

El proyecto presentado al Congreso por el Gobierno, recogerá el resultado de audiencias públicas consultivas convocadas por los Gobiernos Nacional, Departamentales y del Distrito Capital y del análisis hecho en el Congreso por las Comisiones Constitucionales y las Bancadas de cada departamento y Bogotá. No incluirá partidas globales excepto las necesarias para atender emergencias y catástrofes. La Ley Orgánica del Presupuesto

reglamentará la materia, así como la realización de audiencias públicas especiales de control político, en las cuales los Congresistas formularán los reclamos y aspiraciones de la comunidad.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo se aplicará a la elaboración y aprobación en todas las entidades territoriales. Con excepción de los mecanismos establecidos en esta disposición, en ningún caso y en ningún tiempo los miembros de las corporaciones públicas podrán directamente o por intermedio de terceros, convenir con organismos o funcionarios del Estado la apropiación de partidas presupuestales o las decisiones de destinación de la inversión de dineros públicos.

Sí ☐

No ☐

5. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DEL CONGRESO

PREGUNTA: PARA RESCATAR LA MAJESTAD DEL CONGRESO, IMPEDIR SU DEDICACION A PREOCUPACIONES SUBALTERNAS Y EVITAR TODA FORMA INTERNA DE CLIENTELISMO POLITICO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase el artículo 135 de la Constitución Política, con el siguiente numeral:

11. En ningún caso participarán los miembros del Congreso en el ejercicio de las funciones administrativas de la Corporación, salvo para conformar las Unidades de Trabajo Legislativo. La ley dispondrá la manera como se organicen y presten estos servicios y el régimen de transición correspondiente.

Sí ☐

No ☐

6. REDUCCION DEL CONGRESO

PREGUNTA: PARA MEJORAR LA EFICIENCIA Y LA TRANSPARENCIA DEL CONGRESO, ¿APRUEBA USTED LOS SIGUIENTES ARTICULOS?

El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por 81 Senadores elegidos de la siguiente manera: Setenta y cinco (75) elegidos en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y cuatro (4) en circunscripción nacional especial para minorías políticas.

Para la asignación de las curules en la circunscripción nacional sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La circunscripción especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

La ley desarrollará la forma de elección de las minorías políticas.

El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos (2) representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o por fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales, en la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el cincuenta por ciento del respectivo cuociente electoral. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política. Si ninguna lista superare dicho umbral, se asignarán todas las curules a la que hubiere obtenido la mayor votación.

Adicionalmente, se elegirán siete representantes para circunscripciones especiales, así: tres para minorías políticas, dos para comunidades negras,

uno para comunidades indígenas y uno 1 elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en este artículo regirá para las elecciones que se celebren en el año 2006, salvo que fueren anticipadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de este mismo Acto Legislativo. Los umbrales previstos en este artículo para Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

Sí ☐

No ☐

7. PERDIDA DE INVESTIDURA

PREGUNTA: PARA CONSOLIDAR LA RECUPERACION INSTITUCIONAL DEL CONGRESO, LAS ASAMBLEAS Y LOS CONCEJOS Y PARA CASTIGAR PRACTICAS INDEBIDAS AUN NO CONTEMPLADAS EN LA CONSTITUCION, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Los ordinales 2, 6, 7 y 8 del artículo 183 de la Constitución Política quedarán así:

Artículo 183. Los Congresistas, los diputados, los concejales y cualquier otro miembro de corporación elegida popularmente, perderán su investidura:

2. Por la inasistencia, en un mismo período ordinario de sesiones y sin causa justificada, a diez reuniones plenarias o de la respectiva Comisión Constitucional.

6. Por violar el régimen de financiación de las campañas electorales, por negociar votos, o por participar en prácticas de trashumancia electoral.

7. Por celebrar o ejecutar cualquier acuerdo que hubiere tenido por objeto el ingreso a la Corporación de quien deba sustituirlos, o por alegar como motivo para retirarse de la misma una incapacidad absoluta o una renuncia que se probaren injustificadas. En caso de acuerdos perderán la investidura las partes involucradas.

8. Por gestionar o aceptar auxilios con recursos públicos, cualquiera que hubiese sido su forma de aprobación o ejecución.

Parágrafo. Facúltase al Presidente de la República para que en el término de 90 días, contados a partir de la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, mediante decreto con fuerza de ley reglamente las causales de pérdida de investidura de los miembros de las corporaciones públicas, para garantizar los principios de legalidad, del debido proceso y de la culpabilidad. Igualmente, fijará el procedimiento para tramitarla, y dispondrá una mayoría calificada para imponer la sanción y su graduación de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

Sí ☐

No ☐

8. LIMITACION DE PENSIONES Y SALARIOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

PREGUNTA: COMO MEDIDA DE SOLIDARIDAD DE LOS ALTOS DIGNATARIOS CON EL PUEBLO COLOMBIANO, PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES SOCIALES Y CONTROLAR EL GASTO PUBLICO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase el artículo 187 de la Constitución Política, con el siguiente texto:

Las pensiones de los servidores públicos no podrán superar en ningún caso el monto de 20 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de los derechos adquiridos a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, incluidos los regímenes de transición.

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo y hasta el mes de diciembre del año 2006, no se incrementarán las asignaciones o pensiones del Presidente de la República, de los miembros del Congreso, de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, de los Ministros del Despacho, del Consejo Superior de la Judicatura, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo, del Contralor General de la República, ni de los demás servidores públicos o funcionarios de entidades de derecho privado que administren recursos públicos, o pensionados, que sean superiores a 20 salarios mínimos legales mensuales. Lo previsto en esta disposición no supondrá una reducción acumulada superior al 30% de los salarios actuales en términos reales.

Sí ☐

No ☐

9. SUPRESION DE CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

PREGUNTA: PARA ELIMINAR GASTOS INNECESARIOS DE LOS DEPARTAMENTOS, MUNICIPIOS Y DISTRITOS, Y MEJORAR EL CONTROL FISCAL, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 272. El control de la gestión fiscal de las entidades del orden territorial será ejercido, con austeridad y eficiencia, por la Contraloría General de la República, para lo cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

Las Contralorías departamentales, distritales y municipales hoy existentes quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones, lo cual deberá suceder a más tardar el 31 de diciembre de 2003. En el proceso de transición se respetará el período de los Contralores actuales. Los funcionarios de la Contraloría General de la República que se designen para desempeñar estos cargos serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo.

Sí ☐ No ☐

10. SUPRESION DE PERSONERIAS

PREGUNTA: PARA AHORRAR RECURSOS DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS DEL PAIS Y PARA QUE PUEDAN AUMENTAR SU INVERSIÓN SOCIAL, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase el artículo 280 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de su respectiva competencia, ejercerán todas las facultades que en la Constitución y la ley se atribuyen a las personerías municipales o distritales. La Procuraduría y la Defensoría cumplirán estas funciones con austeridad y eficiencia, pudiendo apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Procuraduría o de la Defensoría.

El Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo reorganizarán sus entidades para asumir las funciones previstas en este artículo. En aquellos municipios donde no lo puedan hacer se mantendrá la personería respectiva. A más tardar el 31 de diciembre de 2003 quedarán suprimidas todas las personerías de las ciudades capitales y las de los municipios de más de 100 mil habitantes.

En el proceso de transición se respetará el período de los Personeros actuales. Los funcionarios de la Procuraduría o de la Defensoría que se designen para desempeñar estos cargos serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo.

Sí ☐ No ☐

11. AUXILIOS CON DINEROS PUBLICOS

PREGUNTA: PARA ERRADICAR DEFINITIVAMENTE LA PRÁCTICA DE LOS LLAMADOS AUXILIOS, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase el artículo 355 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

Así mismo, queda prohibida cualquier forma de concesión de auxilios con recursos de origen público, bien sean de la Nación, los departamentos o los municipios, sus entidades descentralizadas o las empresas industriales y comerciales o las sociedades de economía mixta, mediante apropiaciones, donaciones o contratos que tengan por destino final, en todo o en parte, apoyar campañas políticas, agradecer apoyos o comprometer la independencia de los miembros de corporaciones públicas de elección popular.

Sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar, la violación de estas prohibiciones constituye causal de destitución o desvinculación para el servidor público que la promueva, tolere o ejecute, lo mismo que de inhabilidad para el ejercicio, en el futuro, de cualquier otro cargo o función

pública, y de pérdida de investidura para el congresista, diputado, concejal o miembro de Juntas Administradoras Locales que la consume.

Sí ☐ No ☐

12. NUEVOS RECURSOS PARA EDUCACION Y SANEAMIENTO BASICO

PREGUNTA: PARA ORIENTAR LOS AHORROS QUE A LAS ENTIDADES TERRITORIALES PRODUCIRA ESTA REFORMA HACIA SUS NECESIDADES FUNDAMENTALES, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Inclúyese en la Constitución Política un artículo nuevo, que codificará la Sala de Consulta del Consejo de Estado y que quedará así:

El ahorro generado en las entidades territoriales por la supresión de las contralorías territoriales y las personerías, se destinará, durante los 10 años siguientes a su vigencia, a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad, en educación preescolar, básica y media, o al saneamiento básico. La ley, a iniciativa del Gobierno, reglamentará el modo de aplicación de estos recursos.

Sí ☐ No ☐

13. RECURSOS PARA LA EDUCACION Y EL SANEAMIENTO BASICO

PREGUNTA: PARA FORTALECER LOS PLANES DE EDUCACION Y SANEAMIENTO BASICO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 361. Los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se destinarán a las entidades territoriales de acuerdo con el procedimiento y en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán así: El 56% a la ampliación de la cobertura con calidad en educación preescolar, básica y media; el 37% para agua potable y saneamiento básico; y el 7% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. La ley, a iniciativa del Gobierno, podrá modificar los porcentajes o la destinación de estos recursos.

Sí ☐ No ☐

14. FINANZAS PUBLICAS SANAS

PREGUNTA: EN RAZON DE LA SITUACION FISCAL DEL PAIS ¿DESEA USTED DISPONER LAS MEDIDAS DE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO CONTENIDAS EN EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase al artículo 345 de la Constitución Política el siguiente parágrafo transitorio:

Parágrafo transitorio. Los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos y de las territoriales, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no se incrementarán durante un período de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo. Se exceptúan: el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, los gastos destinados a la expansión de la seguridad democrática diferentes de los correspondientes a salarios; el pago de nuevas pensiones; y las nuevas cotizaciones a la seguridad social o las compensaciones a que haya lugar.

El ahorro de los departamentos, distritos y municipios, generado por el menor crecimiento del gasto financiado por el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, lo destinarán las entidades territoriales para reservas del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y para el pasivo pensional del sector salud.

15. PARTIDOS POLITICOS

PREGUNTA: PARA MEJORAR Y RACIONALIZAR EL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Sustitúyese el inciso primero y adiciónanse los siguientes textos del artículo 108 de la Constitución Política.

El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los Partidos o Movimientos Políticos o Ciudadanos que hayan obtenido en las últimas elecciones para Congreso, una votación equivalente al dos por ciento

(2%) o más de los votos válidos emitidos en el territorio nacional, así como a los partidos o movimientos ciudadanos y organizaciones políticas que hayan obtenido una cifra superior al cinco por ciento (5%) de los válidos en las elecciones presidenciales. La Personería Jurídica aquí establecida se extinguirá cuando no se obtenga el número de votos mencionados.

Los partidos y movimientos políticos que inscriban candidatos a las circunscripciones especiales de minorías políticas de Senado y Cámara no se les exigirá lo referido en el presente artículo para la obtención de su Personería.

En ningún caso un partido o movimiento político o ciudadano podrá avalar más candidatos que el número de curules por proveer en cada elección.

Los partidos o movimientos políticos o ciudadanos que tengan representación en el Congreso Nacional, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales, actuarán como bancadas en la respectiva Corporación en los términos que señale la ley.

Parágrafo. El Congreso de la República expedirá la ley que reglamenta la materia.

16. APROBACION INTEGRAL DE ESTE REFERENDO

PREGUNTA: DESEA USTED MANIFESTAR SU APROBACION O SU RECHAZO A LA TOTALIDAD DEL ARTICULADO SIN QUE LE SEA NECESARIO MARCAR CON EL SI O CON EL NO CADA UNA DE LAS RESPUESTAS ANTERIORES?

Manifiesto mi aprobación integral a este referendo.

Sí ☐ No ☐

Artículo 2°. Vigencia y nuevas elecciones.

PREGUNTA: PARA QUE ESTA REFORMA POLITICA ENTRE EN VIGENCIA DE INMEDIATO, Y SEA POSIBLE ANTICIPAR ELECCIONES PARA ELEGIR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA SI LOS INTERESES DE LA NACION LO ACONSEJAREN, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Vigencia. Salvo el artículo 6°, este referendo entrará en vigencia a partir de su promulgación. Las próximas elecciones se sujetarán con lo dispuesto en el citado artículo 6°. Si a juicio del Presidente de la República y del Congreso Nacional los intereses de la Nación aconsejaren anticipar la elección del Congreso prevista para 2006 concertarán, Presidente de la República y Congreso Nacional, la fecha para convocar esas elecciones. Las decisiones se tomarán con la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras.

Sí ☐ No ☐

Artículo 3°. Vigencia de la ley. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

Claudia Blum, Andrés González Díaz, Nancy Patricia Gutiérrez, Rafael Pardo, Gyna María Parody, Jorge Caballero, Jesús Ignacio G., Janeth Restrepo Gallego, Juan F. Cristo, José Renán Trujillo G., Roberto Gerlein E., Germán Vargas, Luis Humberto Gómez Gallo.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2002 SENADO, 57 DE 2002 CAMARA

por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

Los firmantes de esta ponencia, pertenecientes al grupo de los llamados independientes, trabajamos intensamente con los otros ponentes nombrados por los presidentes de las comisiones primeras de Senado y Cámara, en busca de un acuerdo que permitiera adoptar un informe unificado. Esto no fue posible por las razones que más adelante se expresan. Por ello, presentamos a consideración de las comisiones primeras constitucionales esta ponencia que tiene el carácter de sustitutiva en algunos artículos y de aditiva en otros.

El país viene hablando de la necesidad de hacer una reforma a algunas instituciones políticas por la vía del referendo desde hace más de siete años. Durante la crisis del llamado proceso ocho mil, por primera vez, se expresó públicamente que la salida debería ser la convocatoria popular a un referendo que hiciera algunas reformas constitucionales para cambiar algunas instituciones que no funcionaban adecuadamente.

Los cuatro años del gobierno anterior estuvieron marcados, entre otras cosas, por repetidos intentos de transformar el sistema electoral y el

Congreso, por referendo o acto legislativo a través del Congreso, sin éxito alguno.

Hoy está claro para una gran mayoría de colombianos que el sistema político electoral y el Congreso son instituciones que requieren cambios profundos para cumplir cabalmente las funciones que deben tener en una democracia sana. Está claro también que dichos cambios no pueden realizarse usando los mecanismos de reforma constitucional por el camino del Congreso, pues éste ha sido repetidamente refractario al cambio. Lo que justifica el uso de una vía excepcional como lo constituye la apelación directa al constituyente primario.

Insistimos que los referendos deben ser excepcionales. Así se argumentó repetidamente durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 por quienes lo establecieron, pues apelaciones directas al pueblo que no obedezcan a necesidades excepcionales de la sociedad, o a la imposibilidad de lograr los mismos cambios por otros mecanismos, pueden constituirse en instrumentos que conduzcan a un régimen autoritario.

Es comprensible por tanto, las reservas que algunos sectores nacionales han expresado sobre un posible abuso que la vía del referendo atañe. Compartimos esas preocupaciones, pero no es el caso que hoy nos ocupa.

Este referendo, lo repetimos, se hace indispensable por la imposibilidad manifiesta en varios intentos de cambios al Congreso por su propia voluntad.

El corazón de la reforma política, que el país necesita, es la transformación de la lógica con que se elige las corporaciones públicas en el país. Esa lógica está marcada por la prevalencia enorme del clientelismo, de los negocios de intercambio de favores entre elegidos y electores, en la compra de votos, lo cual conduce a cuerpos colegiados, empezando por el Congreso de la República, que operan para cerrar el círculo buscando del poder ejecutivo los puestos, los presupuestos y los auxilios que conduzcan a la reelección de sus miembros.

Ese círculo nocivo de manipulación y clientelas es la base de la gran paradoja de la política colombiana. Los votantes eligen y reeligen a candidatos que desprecian, pues el día de elecciones para cuerpos colegiados se ha convertido en un mercado persa.

Ello explica que a pesar de recibir casi diez millones de votos, el Congreso sea de lejos la institución pública más desprestigiada de la sociedad colombiana.

Y explica también que no haya un Congreso más sumiso que el de origen clientelista pues su lógica de compra de electores se transforma en venta de sus votos al ejecutivo, con total pérdida de la independencia y autonomía que la Constitución establece para cada una de las tres ramas del poder público.

Para cambiar el Congreso, las asambleas y los concejos lo que debe cambiarse es la forma como se eligen. Lo demás, es consecuencia obvia de una mala elección.

El actual referendo tiene un origen gubernamental. Corresponde a la elección del actual Presidente de la República, triunfo obtenido entre varios aspectos, de la necesidad del cambio político evidente en la campaña electoral.

Frente a esa iniciativa, los independientes, que llevamos varios años buscando una transformación de las costumbres políticas y electorales, creemos necesario hacer un esfuerzo grande para buscar acuerdos.

Expresamos con claridad que no compartimos algunos de los enfoques de la propuesta inicial del gobierno. No creemos en la lógica fiscalista que explica muchas de sus propuestas pues no es reduciendo pequeños gastos, a costa de una mejor democracia, como va a mejorar nuestro sistema político. Compartimos la opinión de quienes sostienen que por lo menos cuatro de los artículos puestos a nuestra consideración no requerían una reforma constitucional pues por leyes ordinarias podían tramitarse.

Pero, pese a ello con sentido patriótico y reconociendo la enorme importancia de transformar las instituciones electorales para tener un Congreso que haga mejores leyes y ejerza más eficaz control político, nos sentamos a concertar con el gobierno y los miembros de las otras agrupaciones políticas con asiento en las cámaras designados como ponentes.

Y logramos acuerdos que como tales, exigieron hacer y recibir concesiones, en torno al texto original del gobierno. Por eso, una buena parte del articulado presentado en nuestra ponencia es el resultado de tales acuerdos.

En la última semana apareció como propuesta del gobierno, incluir un parágrafo transitorio al artículo 345 de la Constitución que nada tiene de común con los temas de la reforma política, de las elecciones, de los cuerpos

colegiados. Dicho párrafo transitorio busca disminuir durante dos años los salarios de los funcionarios públicos y los gastos del ejecutivo.

Este tema totalmente ajeno al texto original fue calificado por nosotros en su momento como un petardo al referendo.

Fue sin duda un intento más por retroceder el proceso de descentralización. Nos opusimos con energía a ese propósito, materializado en el texto nuevo que buscaba disminuir cerca del veinte por ciento (20%) del sistema general de participaciones para departamentos y municipios. Logramos impedirlo, salvando así las posibilidades de tener algunos recursos, siempre insuficientes para educación, salud, saneamiento, agua potable, deporte, vivienda, cultura en las entidades territoriales. Pero ahí no estaban resueltos todos los problemas del citado párrafo. En el mismo, se propone no aumentar las mesadas para quienes tienen ingresos superiores a dos (2) salarios mínimos. Ello, con un aumento del precio de la vida proyectada en por lo menos doce por ciento en los próximos dos años, constituye una rebaja en el poder adquisitivo real de los salarios en esa cantidad. Se verán afectados cerca de setecientos mil funcionarios públicos o de entidades que administran recursos públicos, de todos los niveles.

Sargentos del ejército, maestros de escuela, enfermeras, funcionarios de planta de alcaldías y gobernaciones enfrentarán una disminución de sus salarios, en la medida en que los servicios públicos, los alimentos y hasta los impuestos aumentan para ellos.

Para evitar una medida tan injusta, y en busca de un consenso, le propusimos al gobierno y a los restantes ponentes que esa disminución del poder adquisitivo de los salarios se aplicara para quienes tienen mesadas superiores a cinco (5) salarios mínimos, o sea, para quienes devenguen más de un millón quinientos mil pesos mensuales. Nuestra propuesta no fue aceptada.

Por ello nos vemos obligados a proponer que el párrafo transitorio gubernamental sea votado negativamente por el Congreso, y que por tanto, no sea incluido en el referendo.

Si así lo aceptan las cámaras, además de haber tomado una decisión de justicia social obvia, estaremos mejorando las posibilidades de este referendo el día en que los ciudadanos deban votar por él en las urnas. Es bien sabido que si no concurre un veinticinco por ciento (25%) del censo electoral a votar el referendo, que equivale, a un poco más de seis millones de votantes, sus resultados no son válidos.

Incluir una pregunta como la del párrafo gubernamental, que afecta negativamente a un grupo tan amplio y numeroso de familias de recursos escasos, apenas suficientes para sobrevivir, genera un ambiente de escepticismo en los votantes y pone en peligro cierto, de que la abstención ahogue el referendo.

Como lo expresó alguien de manera gráfica, este artículo es una piedra atada al cuello del referendo que puede producir seguramente, su hundimiento total.

Qué gran favor le estamos haciendo a quienes no gustan del referendo, a quienes están satisfechos con un *statu quo* político electoral que los favorece y no quieren cambiar. Sus posibilidades de éxito han aumentado enormemente con la sola introducción del citado texto en el referendo. Los veremos en el Congreso votar ese artículo con entusiasmo, para tristeza de quienes estamos totalmente comprometidos con el cambio político.

Pero hay otras diferencias. Desde el principio de la discusión propusimos que se incorporara al texto una transformación de la organización electoral, que hace agua a la vista de todos. Cabe tan sólo recordar que las credenciales de los actuales senadores fueron expedidas más de cuatro meses después de las elecciones por haber existido y comprobado fraude en ellas.

Sin embargo, los otros ponentes terminaron no aceptando la inclusión de este indispensable tema en el referendo. Tampoco aceptaron un cambio en el mecanismo de elección de gobernadores y alcaldes que le daría alma a un referendo un tanto técnico y soso. Que candidatos a gobernadores y alcaldes encabezan listas a asambleas y concejos cambiaría profundamente estos cuerpos colegiados hoy en crisis, tanto o más grave que la del Congreso y vería su aplicación de manera inmediata en las elecciones territoriales de 2003.

Por último, en un tratamiento inexplicablemente parcializado, los representantes de uno de los partidos en el grupo de ponentes, aceptó no sólo incluir el párrafo del gobierno sino un artículo nuevo presentado por el partido liberal, mientras negó la inclusión de alguno de los textos propuestos

por nosotros. Esa actitud colmó la copa. No nos dejaron otro camino que el de retirarnos de la ponencia que tan duramente habíamos trabajado y presentar solos nuestras tesis.

Analicemos ahora, brevemente el articulado cuya aprobación recomendamos.

1. Pérdida de derechos políticos

Es esencialmente el mismo texto propuesto por el gobierno. Lo compartimos aunque creemos que sería más conveniente diferirlo a la ley para aligerar el texto ya recargado de preguntas en el referendo.

2. Voto nominal

Situación idéntica a la del artículo anterior.

3. Suplencias

Artículo muy importante, pues busca retornar a una situación similar a la establecida en el texto original de la Constitución de 1991. Fue la modificación de esta prohibición de las suplencias la primera contra reforma que sufrió el texto de 1991, y reintegrarlo plena y estrictamente al orden constitucional tiene alta prioridad por vía de referendo, pues el Congreso jamás tomaría una decisión similar por vías ordinarias. Las suplencias se han prestado para abusos como carruseles pensionales y para acuerdos que terminan siendo hechos a espaldas de los electores.

4. Las corporaciones públicas y el presupuesto

Esta es una norma esencial del referendo, que fue mejorada sustancialmente en la discusión del grupo de ponentes. Su propósito es múltiple, por un lado establecer como constitucionalmente obligatoria la participación ciudadana en la discusión del presupuesto de las corporaciones públicas. Aunque tal participación no tiene un carácter vinculante, la ley que la desarrolle debe establecer que busca hacer de público conocimiento los recursos con que cuentan cada año la nación y las entidades territoriales a los verdaderos dueños del dinero que el sector público administra: los ciudadanos. Dirá la ley también que en la definición del presupuesto los departamentos, los municipios y los resguardos indígenas definen prioridades de inversión, comprometen cofinanciación, y examinan proyectos plurianuales.

Pero en este artículo también se diluyen provisiones para que todo el Congreso discuta ampliamente el proyecto de presupuesto y ley de apropiaciones, tanto en las comisiones constitucionales como en agrupaciones de bancadas regionales. Prohíbe las partidas globales cuya desagregación le da al alto gobierno un perverso poder de control sobre los miembros del Congreso.

Finalmente, el párrafo incluido cierra totalmente las puertas para que los presupuestos se definan por fuera de las sesiones oficiales del Congreso y de los mecanismos públicamente establecidos, terminando así, con el cabildeo en las oficinas de los funcionarios del gobierno que ha servido para la sobrevivencia de impropios auxilios parlamentarios que tanto rechazo generan en la opinión pública.

5. Servicios administrativos del Congreso

El texto constitucionaliza la prohibición de que los legisladores administran, con las escandalosas consecuencias de los últimos años, los recursos administrativos y de funcionamiento de la corporación.

6. La composición del Congreso

Este artículo es tal vez el corazón del referendo, no tanto por la conformación misma del Congreso, como por los cambios que se establece en los mecanismos electorales.

Nunca fuimos partidarios de la disminución del tamaño del Congreso, por que ello disminuye la tasa de representación de los elegidos, y porque sacrifica a las regiones más pobladas en beneficio de las más despobladas. Sin embargo, nos sometimos a un acuerdo en la medida en que se incorporaron elementos que consideramos muy importantes. Por una parte, mecanismos de agrupación que avanzan en el sentido de hacer de nuevo de la política un esfuerzo colectivo comenzando a dejar atrás la extrema individualización de los cuerpos colegiados, que si bien ha mejorado en el terreno del pluralismo, ha disuelto todo sentido histórico del ejercicio de lo público.

Pero también preservamos esfuerzos para las fuerzas nuevas y las minorías, mediante dos circunscripciones para minorías políticas que suman siete asientos, cuando actualmente sólo existe un cupo con esas características.

El resultado final es un Congreso de aproximadamente 214 miembros, 133 en la Cámara de Representantes y 81 en el Senado, con una circunscrip-

ción nacional de 75 miembros y circunscripciones territoriales que si bien disminuyen la representación de las regiones más pobladas no lo hace en la magnitud que la propuesta original del gobierno pretendía.

Es bueno hacer énfasis en el cambio, en el tamaño de la circunscripción nacional a lo largo de la discusión con los ponentes. El texto original del gobierno proponía que ella fuera de sólo 25 asientos, convirtiéndola de hecho en una circunscripción de minorías. De haber ello continuado así, el peso del voto libre, del voto de opinión, hubiera disminuido a menos de la mitad en la conformación del Congreso y el efecto del referendo habría sido entregar el Congreso a las maquinarias regionales, aún más de lo que hoy ya está en sus manos. Pero la combinación de la circunscripción nacional más amplia setenta y cinco asientos (75) y una agrupación con umbral que finalmente se concertó en el dos por ciento (2%), tiene el efecto de “nacionalizar” mucho más la circunscripción nacional, hoy francamente “departamentalizada” y darle por tanto un peso mayor a ese voto libre y de opinión que el país reclama con urgencia para transformar el Congreso.

En la Cámara de Representantes nos apartamos en cuanto al método de agrupación de la ponencia firmada por las mayorías. Esa ponencia propone un umbral equivalente a la mitad del cociente. Nosotros preferimos la cifra repartidora o método de D’Hont a ese umbral claramente nocivo para las minorías.

Adicionalmente, debe notarse que cuando el umbral es menor a un cociente, su capacidad de agrupación es discutible o inconveniente en tanto que la cifra repartidora es una forma natural de producirla. Por eso, en el Senado, donde el umbral es superior a un cociente, lo apoyamos, en tanto que en la Cámara donde el umbral es inferior al respectivo cociente, proponemos su sustitución por la cifra repartidora.

7. Pérdida de investidura

El endurecimiento de sus causales está encaminada a darle más transparencia al funcionamiento del Congreso. Por eso apoyamos con entusiasmo el texto producto del consenso que la establece para algunos de los vicios más frecuentes de los procesos electorales, para los acuerdos no transparentes en las listas por la vía de las suplencias y para la gestión o uso de auxilios electorales.

8. Limitación de pensiones y salarios de los altos cargos del Estado

Dicen que debe predicarse con el ejemplo y si el país está en crisis es justo que apretemos los cinturones de quienes recibimos salarios generosos. Ello nos da autoridad, entre otras cosas, para oponernos a que se afecten los salarios y pensiones de quienes viven en condiciones más precarias.

9. Supresión de Contralorías

No somos amigos de afectar la descentralización. Sin embargo, y para honrar la palabra empeñada, recogemos el texto propuesto por el Gobierno Nacional en la última semana, sin incluir la modificación de la última reunión de ponentes. Creemos que debe hacerse un debate serio en las comisiones y plenarias, pues es justo y necesario cambiar la manera de nombramiento de los contralores departamentales y municipales que hoy son meras cuotas políticas de diputados y concejales en acuerdo con gobernadores y alcaldes, por ello, no cumplen ninguna función de control fiscal. Pero no podemos volver a la centralización de estas funciones, de modo tal que, en el futuro, el control fiscal de las entidades territoriales pueda ser cuota de congresistas, que impongan esa obligación a quien elijan como Contralor General de la República.

10. Supresión de personerías

En los municipios pequeños y medianos y con mayor razón en aquellos afectados por el conflicto interno y la conmoción interior, el personero como único agente permanente del ministerio público cumple un papel importantísimo en defensa de la sociedad. Hasta organismos de la Naciones Unidas con representación en el país, han expresado su preocupación por la posible supresión de tales entidades.

En las ciudades capitales y en los distritos en donde se suprimen las personerías, la propuesta va encaminada a que los recursos ahorrados por esas administraciones, se orienten a programas de formación ciudadana y defensa de los usuarios de los servicios públicos que en las actuales circunstancias se ven afectados por las decisiones unilaterales tomadas por estas empresas ahora privatizadas, que manejan esas instituciones con criterios de empresa privada sin tomar en cuenta que prestan un servicio público vinculado a derechos fundamentales de todos los habitantes de esos entes territoriales. De igual manera, los recursos también podrían orientarse

a fortalecer veedurías ciudadanas y procesos de defensa de los recursos naturales y los ecosistemas estratégicos necesarios para garantizar los derechos colectivos y del ambiente.

Las personerías de los municipios medianos y pequeños, deben ser objeto de una reestructuración, de tal manera que se logre una vinculación más orgánica con las autoridades de base social, como lo son las Autoridades Indígenas, los Consejos Comunitarios de las comunidades negras y las Juntas Administradoras Locales. Además, mejorar las relaciones con las organizaciones sociales, comunidades educativas, los organismos no gubernamentales y los procesos que adelanta la sociedad civil en defensa de sus legítimos intereses.

11. Auxilios con dineros públicos

Este sí que es un tema sensible e importante. Los congresistas independientes que estuvimos en la legislatura pasada adelantamos muy sonoras batallas verbales y jurídicas contra este mecanismo que explica al menos la mitad de los votos de muchos de quienes consiguieron su reelección. Su supresión definitiva tal como lo establece este texto de referendo, pero también el que habla de pérdida de investidura y el parágrafo del artículo sobre presupuesto, serían un avance enorme para la transparencia de las elecciones de corporaciones públicas.

Aunque parezca exagerado, el sólo tema de la eliminación de los auxilios, casi justifica el referendo.

12 y 13. Recursos para educación y saneamiento básico

Son prioridades del gobierno que compartimos e incluimos por tanto el texto del acuerdo de ponentes. Se modificó de la propuesta original del gobierno, el que la ley sea la que determine cómo van a aplicarse esos recursos, pues el gobierno quería facultades para hacerlo. Son dos artículos que podrían sintetizarse en un solo. Incluyen los recursos de regalías.

14. Elección de alcaldes y gobernadores

Como lo expresamos al principio de esta exposición de motivos, la propuesta de dar un pequeño paso en dirección de un régimen parlamentario al prescribir que los candidatos a gobernaciones y alcaldías deben encabezar listas de asambleas y concejos, estamos agrupando mucho más que con ningún otro método de los establecidos en el referendo. Al mismo tiempo, el tema es de indudable interés público y le da un atractivo importante al referendo, especialmente en las grandes ciudades. Está claro que todos los partidos tendrán que tener candidatos, lo cual les da coherencia a nivel local que es la base de su organización. Para las fuerzas nuevas, o los candidatos que se inscriban con firmas, el resultado es que una votación importante a la alcaldía, dotaría a esos sectores nuevos de un grupo de concejales o diputados, así no consiguieran la victoria.

Se ha argumentado que hay municipios donde los concejales tienen en sí mismos mucha fuerza y que ello influiría en modo decisivo en la selección del alcalde, eso es verdad también hoy, pero la diferencia es que esos concejales si quieren apoyar todos al mismo candidato tendrían que agruparse con él en una sola lista y eso ya es un cambio en el actual micro empresariado político.

También se argumenta que las listas serían hechas a bolígrafo por el correspondiente candidato a gobernador o alcalde. Ello no sería tan fácil donde haya concejales o diputados prestigiosos y obligaría a que los partidos y movimientos usen mecanismos democráticos para ordenar sus listas, so riesgo de dividirse con resultados en las urnas que pueden ser difíciles para ellos.

15. Transformación de la organización electoral

Cortamos de raíz la parcialización política de la organización electoral haciéndola un ente autónomo e imparcial frente a partidos y movimientos políticos, con varias medidas:

Primero, suprimir el Consejo Nacional Electoral, pues algunas de sus funciones pueden ser desempeñadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, como reconocer personerías jurídicas a partidos y movimientos políticos que cumplan con los requisitos, distribuir los aportes estatales para el financiamiento de las campañas políticas y establecer normas sobre encuestas y publicidad y fijar toques de gastos de campaña. Se evita con esto, con lo que en opinión de expertos, se ha convertido en un conflictivo y perjudicial co-gobierno entre dicho Consejo y el Registrador, ya que el origen de los consejeros actualmente, es directo responsable de la parcialidad política de toda la entidad, ya que desde altos funcionarios de la Registraduría hasta supernumerarios municipales, son en muchos casos,

nombrados por requerimiento de figuras y representantes de los partidos a través de sus cuotas en el Consejo Electoral.

Segundo, se crea la Corte Electoral para decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre escrutinios generales y sobre todos los temas electorales. Pues actualmente las decisiones del Consejo Nacional Electoral en esta materia no tienen carácter de cosa juzgada, por lo que sus fallos pueden controvertirse ante la jurisdicción contencioso administrativa en procesos que pueden tardar varios años en resolverse. Equivocadamente se ha otorgado a los miembros del Consejo Nacional Electoral el carácter de “magistrados” como si fuesen jueces y no servidores públicos con funciones administrativas, como ocurre. Los magistrados de la Corte Electoral serán nombrados por las altas cortes judiciales, excluyendo la injerencia de los partidos políticos en la conformación y actuar de la corporación. Deberán reunir las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, cambiando el perfil político electoral que hoy prima.

Por último, al Registrador Nacional se elegirá por concurso público de méritos, reunirá las mismas calidades obligadas a los candidatos a la corte suprema de justicia y no debe tener trayectoria político electoral, pues no podrán aspirar al cargo quienes hayan sido candidatos a algún cargo de elección popular o que hayan ejercido cargos de responsabilidad al interior de los partidos. En la Registraduría, a nivel nacional se implementará una carrera especial a la que se ingresará por concurso público de méritos, permitiendo la libre remoción de quienes ejerzan funciones administrativas o electorales.

La presencia directa de los partidos y movimientos políticos se hará a través del Consejo Nacional de Vigilancia Electoral, donde tendrán delegados permanentes, pagados por cada partido. No tendrán ninguna función administrativa ni pública, no podrán incidir en nombramientos ni asuntos similares y su única finalidad será vigilar la imparcialidad de la Registraduría Nacional y cada uno de sus funcionarios.

16. Ordenamiento territorial

Reconocemos que el tema no se ha discutido suficientemente, pero por iniciativa de los independientes de Cámara lo presentamos en la ponencia porque no podemos seguir impávidos ante la total falta de desarrollo de los conceptos territoriales establecidos en la Constitución de 1991. Además, está claro que todos los intentos por adoptar una ley de ordenamiento territorial en el Congreso han fracasado lánguidamente y parece por ello, necesario que el tema sea objeto de referendo.

Si no hay cambio en el régimen territorial, no hay cambio político; sin base territorial no hay reforma política. La reforma territorial es una de las claves de la paz o de la guerra. Hay que crear verdaderos centros de poder a nivel regional y local; hay que redistribuir territorialmente el poder del Estado, si se quiere la paz.

Esta ponencia prevé entonces, plazos perentorios para la expedición de la ley de ordenamiento territorial, preparada a través de participación ciudadana efectiva que concluya con el proyecto que el gobierno presente al Congreso, y que de no aprobarse por éste, facultaría al ejecutivo para convocar su aprobación por vía de referendo.

La función primordial del Estado es asegurar la permanencia de una colectividad nacional evitando su desintegración. Por lo tanto, su misión es la de actuar como factor aglutinante, mediante la formulación de políticas y normas que permitan renovar el consenso, resolver los conflictos y garantizar la convivencia de lo diverso. La Constitución de 1991 es un buen ejemplo de lo anterior. Redefine la política general del Estado y crea un nuevo marco normativo destinado a contrarrestar la tendencia a la desintegración que ha caracterizado a Colombia en los últimos años. Se intenta, con ello, construir por fin un orden justo para superar el permanente estado de anormalidad en que vive la sociedad colombiana. Es una propuesta para superar la devaluación normativa, caracterizada por la constante expedición de normas o códigos que pierden su valor y vigencia con extremada rapidez, haciendo evidente la fractura entre el Estado, el territorio y la población.

La normalidad que la nueva Carta pretende, tiene como uno de sus pilares el reordenamiento territorial, implícito en el Preámbulo, explícito en el Título I, de los principios fundamentales, y ampliamente desarrollado en el Título XI, de la organización territorial.

En el Preámbulo, por cuanto se expresa la necesidad de asegurar para los colombianos la vida, la convivencia, el trabajo, la igualdad, el conocimiento,

la paz y la libertad, elementos todos vinculados a una idea de autonomía y territorialidad, entendida como el resultado de un conjunto de relaciones sociales que deben proporcionar la base material del nuevo proyecto de construcción nacional.

En el Título I, de los principios fundamentales, el artículo 1º, al decir como debe organizarse el Estado colombiano, señala claramente los elementos que han de tomarse en cuenta para distribuir el poder político y administrativo en todo el territorio nacional. Los demás artículos que conforman el título referido reafirman el proyecto de construir un nuevo orden con base en el reconocimiento de la diversidad cultural y natural a partir de lo cual se redefine la relación de la población y el territorio. Así, por ejemplo, el artículo octavo consagra la obligación del Estado y de las personas respecto de la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación y el artículo 10 vincula lengua y territorio al consagrar que: “... Las lenguas de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios ...”.

En el Título XI, se establecen, de manera específica, las diversas entidades territoriales que, en virtud de su autonomía, tendrán vigencia para lograr que el pueblo colombiano pueda:

- “... 1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar de las rentas nacionales” (artículo 287 C.N.). En el mismo título se establecen los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad que deben regular las relaciones entre las distintas entidades territoriales.

Colombia es o se caracteriza por la diversidad, esto la hace incompatible con cualquier forma de hegemonía o monopolización del poder económico y político. La diversidad pone de manifiesto que Colombia es un país cuyo futuro depende del respeto y la participación que tengan las minorías (regionales, étnicas, culturales y políticas), por lo tanto es indispensable garantizar que se expresen social y políticamente, independientemente de que algunos traten de descalificarlas con argumentos puramente cuantitativos.

Es claro que el ordenamiento territorial junto con la planeación, la reforma agraria y el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y la biodiversidad, la participación ciudadana y la autonomía local, se constituye en asunto clave del proceso de formación del nuevo orden jurídico, orientado a reconstruir la unidad nacional a partir del reconocimiento de su diversidad.

La necesidad de redistribuir el poder político del Estado en el territorio, parte de reconocer que muchas comunidades locales tienen aspiraciones, valores y modos de pensar y actuar vinculados a matrices culturales propias, independientes del ámbito nacional o internacional, que determinan su conducta social, con rasgos peculiares, pero no incompatibles con la cultura nacional, a la que, al contrario de lo que se piensa, pueden enriquecer y transformar. Esta realidad había sido desconocida y reprimida antes de la Constitución Política de 1991. Así lo señalaron en su momento destacados dirigentes colombianos: Luis Carlos Galán, por ejemplo, consciente de esa realidad, levantó la bandera de la autonomía local. Y anteriormente, el profesor Antonio García en una crítica aguda a la manera como la clase dirigente ha pretendido construir el Estado-Nación colombiano, afirmaba que la clase política ha intentando construir a Colombia de espaldas al mar, a la selva, a los negros, a los indios, a los mestizos, desconociendo la condición y calidad de los suelos y sin haber descifrado nuestros cielos, es decir, de espaldas a la realidad. Ese equívoco proyecto de construcción nacional ha tenido graves repercusiones en la formación de la conciencia colombiana, a tal punto que la población y el Estado no tienen hoy noción del espacio que habitan, ni de la riqueza y la fragilidad del territorio que poseen, ignoran sus potencialidades, y desconocen sus vulnerabilidades. Por eso el Estado no ha sido capaz de establecer límites y relaciones acertados entre sus diversos pobladores, entre sus derechos y sus deberes, entre lo público y lo privado, entre la economía y la ecología, entre la administración y el ciudadano, entre su creciente población y su naturaleza.

El territorio es una construcción social, es el producto del conjunto de relaciones que traman entre sí los seres humanos en su afán de permanecer y progresar en un determinado territorio. De ahí que ordenarlo sea armonizar las relaciones de la vida humana con las expresiones de vida no humana, en el interior de los procesos de producción de bienes, servicios y conocimientos. El propósito del ordenamiento es el de resolver y anticipar conflictos y

hacer menos vulnerable la sociedad a la que pertenecemos. En términos cualitativos sería pasar del desorden en que sobrevivimos al orden donde la vida sea posible.

Todo lo anterior sirve para destacar el compromiso político que tienen el Estado y la sociedad civil de adelantar un proceso de ordenamiento territorial, que siente las bases del nuevo orden que la Constitución propone. Desvirtuar ese compromiso, cambiándolo por decisiones encaminadas a reeditar feudos políticos o económicos, equivaldría simple y llanamente a derogar la parte más sustantiva de la nueva Constitución.

En nuestra opinión lo que pretende el proyecto de Referendo presentado por el gobierno en el numeral 6 relacionado con la “Reducción del Congreso”. Reducción que lejos de garantizar la eficiencia y la transparencia del Congreso, consolida el viejo régimen (aún vigente por la no expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), que se caracteriza por la perversa forma de hacer política y por el monopolio nacional y regional del poder, circunstancias que conducen a mantener excluidos de la participación en las decisiones políticas, a importantes sectores de la sociedad nacional.

La propuesta del Gobierno consolida los departamentos como el único escenario regional de acción política, al hacerlo impide en la práctica que en el futuro se construya el nuevo mapa político administrativo de Colombia consagrado en la Constitución, por cuanto los nuevos congresistas no tendrían el más mínimo interés en que se consoliden las regiones, las provincias o los territorios indígenas, por la sencilla razón de que, esos nuevos escenarios podrían poner en peligro su permanencia en el Congreso. Es decir, implícitamente se estarían desconociendo los principios constitucionales y el Título XI que se refiere a la organización territorial necesaria para lograr la plena vigencia de la Carta Política.

Si el Estado asume el mandato constitucional, podrá aspirar a legitimarse y a lograr por fin una relación orgánica con todos los colombianos. La sociedad civil, podrá, igualmente, superar el fraccionamiento y generar una nueva conciencia nacional que haga posible la reconstrucción de Colombia.

La propuesta que se presenta a consideración del Congreso, interpreta y recoge el espíritu de los procesos locales y regionales de reordenamiento territorial que actualmente se vienen desarrollando en Colombia, al respecto vale la pena recordar la iniciativa que impulsan los seis departamentos del Sur Occidente colombiano, cuyos Gobernadores y organizaciones sociales se encuentran comprometidos en la construcción de una región administrada y de planificación como instrumento para avanzar hacia la conformación de una organización regional autónoma. Conviene resaltar de igual manera los procesos de Ordenamiento territorial y reafirmación de autonomía desarrollados por los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas, en los distintos lugares de la geografía colombiana, dinámicas sociales que se han hecho visibles ante el país, cuando emergen con gran convicción y fuerza organizativa, sin armas, oponiéndose a las arbitrariedades de la insurgencia armada, los paramilitares y del mismo estado central; es decir la sociedad civil en muchas partes de Colombia adelanta auténticos procesos de ordenamiento territorial en medio de los cuales se están forjando nuevos sujetos colectivos y ciudadanos conscientes, no solo de sus derechos sino también de sus deberes, constituyéndose en la gran fuerza política y moral contra la guerra, la exclusión y la arbitrariedad.

Es claro que la reestructuración del Congreso, para que sea legítima y acorde con el mandato constitucional, necesariamente tiene que hacerse después de culminado el proceso y expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La restauración del orden público no podrá tener éxito si se asume divorciada del proceso de ordenamiento territorial, por el contrario el orden público solo se establecerá como resultado del proceso que reestructure la relación entre la población, el poder y el territorio.

Vigencia y nuevas elecciones

La anticipación de las elecciones es el tema que despertó la mayor oposición en el Congreso. Para muchos congresistas el lograr que no se adelantaran las elecciones se convirtió en el objetivo único del trámite de la ley de referendo en el Congreso. Finalmente lo lograron, el gobierno cedió. El Senador Antonio Navarro Wolff como suscriptor de esta ponencia quiere dejar constancia de que siempre defendió la bondad de adelantar las elecciones, pero se aviene finalmente a la posición mayoritaria de la bancada independiente y al consenso logrado entre el gobierno y el Congreso.

Proposición

Por lo anterior, proponemos que el articulado que se anexa a continuación sea sometido a primer debate por parte de las Comisiones Primeras del Senado y la Cámara de representantes, reunidas en sesiones conjuntas.

Jesús Piñacué, Antonio Navarro W., Senadores; Taita: Lorenzo A. Velasco, Representante, sigue firma ilegible.

PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2002 SENADO, 57 DE 2002 CAMARA

por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Convocatoria.* Se convoca al pueblo colombiano para que, en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante referendo, decida si aprueba el siguiente proyecto de Acto Legislativo.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

EL PUEBLO DE COLOMBIA

DECRETA:

1. PERDIDA DE DERECHOS POLITICOS

PARA HACER MAS PRECISAS LAS INHABILIDADES PARA EJERCER CARGOS PUBLICOS O CONTRATAR CON EL ESTADO, Y MAS EFICAZ LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION POLITICA, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser elegidos ni designados como servidores públicos, ni celebrar contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados por la comisión de delitos contra el patrimonio público.

SI ☐ No ☐

2. VOTO NOMINAL

PARA QUE EL PUEBLO SIEMPRE SEPA COMO VOTAN SUS REPRESENTANTES EN EL CONGRESO, LAS ASAMBLEAS Y LOS CONCEJOS MUNICIPALES, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

SI ☐ No ☐

3. SUPLENCIAS

PARA QUE EL PUEBLO SEPA SIEMPRE POR QUIEN EMITE SU VOTO Y PARA ELIMINAR LOS LLAMADOS CARRUSELES PENSIONALES Y OTRAS PRACTICAS INDEBIDAS, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

El artículo 134 de la Constitución quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada. En tales casos, el titular será reemplazado definitivamente por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La renuncia voluntaria pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo, pero tampoco será causal de pérdida de investidura.

Derógase el artículo 261 de la Constitución Política.

SÍ ☐ No ☐

4. FACULTADES DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS DE ELECCION POPULAR EN LA DIRECCION Y CONTROL DE LA HACIENDA PUBLICA

PARA ASEGURAR LA ADECUADA INTERVENCION DE LA SOCIEDAD, DEL CONGRESO, DE LAS ASAMBLEAS Y DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN LA INVERSION PUBLICA GLOBAL Y

REGIONAL Y EN LOS INGRESOS DEL ESTADO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

Adiciónase el artículo 346 de la Constitución Política con el inciso y parágrafo del siguiente tenor:

El proyecto presentado al Congreso por el Gobierno, recogerá el resultado de audiencias públicas consultivas convocadas por los Gobiernos Nacional, Departamentales y del Distrito Capital y del análisis hecho en el Congreso por las Comisiones Constitucionales y las Bancadas de cada departamento y Bogotá. No incluirá partidas globales excepto las necesarias para atender emergencias y catástrofes. La Ley Orgánica del Presupuesto reglamentará la materia, así como la realización de audiencias públicas especiales de control político, en las cuales los Congresistas formularán los reclamos y aspiraciones de la comunidad.

Parágrafo. Con excepción de los mecanismos establecidos en esta disposición, en ningún caso y en ningún tiempo los miembros de las corporaciones públicas podrán directamente o por intermedio de terceros, convenir con organismos o funcionarios del Estado la apropiación de partidas presupuestales o las decisiones de destinación de la inversión de dineros públicos.

Sí ☐ No ☐

5. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DEL CONGRESO

PARA RESCATAR LA MAJESTAD DEL CONGRESO, IMPEDIR SU DEDICACION A PREOCUPACIONES SUBALTERNAS Y EVITAR TODA FORMA INTERNA DE CLIENTELISMO POLITICO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

Adiciónase el artículo 135 de la Constitución Política, con el siguiente numeral:

11. En ningún caso participarán los miembros del Congreso en el ejercicio de las funciones administrativas de la Corporación, salvo para conformar las Unidades de Trabajo Legislativo. La ley dispondrá la manera como se organicen y presten estos servicios y el régimen de transición correspondiente.

Sí ☐ No ☐

6. REDUCCION DEL CONGRESO

PARA MEJORAR LA EFICIENCIA Y LA TRANSPARENCIA DEL CONGRESO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por 81 Senadores. Setenta y cinco (75) elegidos en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial para comunidades indígenas y cuatro (4) en circunscripción nacional especial para minorías políticas.

Para la asignación de las curules en la circunscripción nacional sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La circunscripción especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Los Representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

La ley desarrollará la forma de elección de las minorías políticas.

Parágrafo transitorio. Si transcurrido un año de la vigencia del presente acto legislativo el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por decreto en los tres meses siguientes.

El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos (2) representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o por fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva

circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La asignación de curules de las circunscripciones territoriales, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales, se hará por el sistema de cifra repartidora o método de D'Hont sin umbral.

Adicionalmente, se elegirán siete (7) representantes por circunscripciones especiales, así: tres (3) para minorías políticas, dos (2) para comunidades negras, uno (1) por comunidades indígenas y uno (1) elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Los colombianos que se encuentren en el exterior podrán sufragar en las elecciones para circunscripciones especiales.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en este artículo regirá para las elecciones que se celebren en el año 2006, salvo que fueren anticipadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de este mismo Acto Legislativo.

Sí ☐ No ☐

7. PERDIDA DE INVESTIDURA

PARA LA RECUPERACION INSTITUCIONAL DEL CONGRESO, LAS ASAMBLEAS Y LOS CONCEJOS Y PARA CASTIGAR PRACTICAS INDEBIDAS AUN NO CONTEMPLADAS EN LA CONSTITUCION, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

Los ordinales 2, 6, 7 y 8 del artículo 183 de la Constitución Política quedarán así:

Artículo 183. Los Congresistas, los diputados, los concejales y cualquier otro miembro de corporación elegida popularmente, perderán su investidura:

2. Por la inasistencia, en un mismo período ordinario de sesiones y sin causa justificada, a diez reuniones plenarias o de la respectiva Comisión Constitucional.

6. Por violar el régimen de financiación de las campañas electorales, por negociar votos, o por participar en prácticas de trashumancia electoral.

7. Por celebrar o ejecutar cualquier acuerdo que hubiere tenido por objeto el ingreso a la Corporación de quien deba sustituirlos, o por alegar como motivo para retirarse de la misma una incapacidad absoluta o una renuncia que se probaren injustificadas. En caso de acuerdos perderán la investidura las partes involucradas.

8. Por gestionar auxilios con recursos públicos o aceptarlos, cualquiera que hubiese sido su forma de aprobación o ejecución.

Parágrafo. Facúltase al Presidente de la República para que en el término de 90 días, contados a partir de la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, mediante decreto con fuerza de ley reglamente las causales de pérdida de investidura de los miembros de las corporaciones públicas, para garantizar los principios de legalidad, del debido proceso y de la culpabilidad. Igualmente, fijará el procedimiento para tramitarla, y dispondrá una mayoría calificada para imponer la sanción y su graduación de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

Sí ☐ No ☐

8. LIMITACION DE PENSIONES Y SALARIOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

COMO MEDIDA DE SOLIDARIDAD DE LOS ALTOS DIGNATARIOS CON EL PUEBLO COLOMBIANO, PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES SOCIALES Y CONTROLAR EL GASTO PUBLICO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

Adiciónase el artículo 187 de la Constitución Política, con el siguiente texto:

Las pensiones de los servidores públicos no podrán superar en ningún caso el monto de 20 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de los derechos adquiridos a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, incluidos los regímenes de transición.

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo y hasta el mes de diciembre del año 2006, no se incrementarán las asignaciones o pensiones del Presidente de la República, de los miembros del Congreso, de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, de los Ministros del Despacho, del Consejo Superior de la Judicatura, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo, del Contralor General de la República, ni de los demás servidores públicos o funcionarios de entidades de derecho privado que administren recursos

públicos, o pensionados, que sean superiores a 20 salarios mínimos legales mensuales. Lo previsto en esta disposición no supondrá una reducción acumulada superior al 30% de los salarios actuales en términos reales.

Sí ☐

No ☐

9. SUPRESION DE CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

PARA ELIMINAR GASTOS INNECESARIOS DE LOS DEPARTAMENTOS, MUNICIPIOS Y DISTRITOS, Y MEJORAR EL CONTROL FISCAL, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 272. El control de la gestión fiscal de las entidades del orden territorial será ejercido, con austeridad y eficiencia, por la Contraloría General de la República, para lo cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

Las Contralorías departamentales, distritales y municipales hoy existentes quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones. En el proceso de transición se respetará el período de los Contralores actuales. Los funcionarios de la Contraloría General de la República que se designen para desempeñar estos cargos serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento o municipio cuyo control ejercerán.

Sí ☐

No ☐

10. SUPRESION DE PERSONERIAS

PARA FORTALECER LOS NEXOS INSTITUCIONALES, ESTADO CIUDADANO, AMPLIAR Y CONSOLIDAR ESPACIOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA LOCAL Y REGIONAL, LA CONVIVENCIA COMUNITARIA Y LA SOLUCION ALTERNATIVA DE CONFLICTOS ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

Adiciónase el artículo 280 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de su respectiva competencia, en Bogotá, en las capitales de departamento y en los municipios con población mayor de cien mil habitantes, ejercerán todas las facultades que en la Constitución y la ley se atribuyen a las personerías municipales o distritales. La Procuraduría y la Defensoría cumplirán estas funciones con austeridad y eficiencia, pudiendo apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Procuraduría o de la Defensoría.

Los personeros municipales serán escogidos por concurso de méritos, de acuerdo con la ley.

Los recursos que por este concepto se ahorren, se asignarán exclusivamente a programas de formación ciudadana, defensa de los usuarios de servicios públicos y promoción de los derechos fundamentales, individuales, colectivos y del ambiente.

Sí ☐

No ☐

11. AUXILIOS CON DINEROS PUBLICOS

PARA ERRADICAR DEFINITIVAMENTE LA PRACTICA DE LOS LLAMADOS AUXILIOS, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

Adiciónase el artículo 355 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

Artículo 355.

...

Así mismo, queda prohibida cualquier forma de concesión de auxilios con recursos de origen público, bien sean de la Nación, los departamentos o los municipios, sus entidades descentralizadas o las empresas industriales y comerciales o las sociedades de economía mixta, mediante apropiaciones, donaciones o contratos que tengan por destino final, en todo o en parte, apoyar campañas políticas, agradecer apoyos o comprometer la independencia de los miembros de corporaciones públicas de elección popular.

Sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar, la violación de estas prohibiciones constituye causal de destitución o desvinculación para el servidor público que la promueva, tolere o ejecute, lo mismo que de inhabilidad para el ejercicio, en el futuro, de cualquier otro cargo o función pública y de pérdida de investidura para el congresista, diputado, concejal o miembro de Juntas Administradoras Locales que la consume.

Sí ☐

No ☐

12. NUEVOS RECURSOS PARA EDUCACION Y SANEAMIENTO BASICO

PARA ORIENTAR LOS AHORROS QUE A LAS ENTIDADES TERRITORIALES PRODUCIRA ESTA REFORMA HACIA SUS NECESIDADES FUNDAMENTALES, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

Inclúyese en la Constitución Política un artículo nuevo, que modificará la Sala de Consulta del Consejo de Estado y que quedará así:

El ahorro generado en las entidades territoriales por la supresión de las contralorías territoriales y las personerías, se destinará, durante los 10 años siguientes a su vigencia, a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad, en educación preescolar, básica y media, o al saneamiento básico. La ley, a iniciativa del Gobierno, reglamentará el modo de aplicación de estos recursos.

Sí ☐

No ☐

13. RECURSOS DE REGALIAS

PARA FORTALECER LOS PLANES DE EDUCACION Y SANEAMIENTO BASICO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 361. Los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se destinarán a las entidades territoriales de acuerdo con el procedimiento y en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán así: El 56% a la ampliación de la cobertura con calidad en educación preescolar, básica y media; el 37% para agua potable y saneamiento básico; y el 7% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. La ley, a iniciativa del Gobierno, podrá modificar los porcentajes o la destinación de estos recursos.

Sí ☐

No ☐

14. ELECCION DE GOBERNADORES, ALCALDES, ASAMBLEAS Y CONCEJOS

PARA MEJORAR LA COMPOSICION DE LAS ASAMBLEAS Y CONCEJOS, ORGANIZAR SU FUNCIONAMIENTO Y GARANTIZAR MAYOR CAPACIDAD DE GOBERNAR, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

El artículo 293 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional que quedará así:

Artículo 293. Los candidatos a Gobernador o Alcalde de Distrito o de Municipio encabezarán una lista para Asambleas Departamentales o Concejos distritales o municipales respectivamente. Será gobernador quien encabece la lista a la Asamblea Departamental con mayor votación y será Alcalde quien encabece la lista al Concejo con mayor votación. Para la posesión del mandatario regional deberá proceder renuncia a la Asamblea o Concejo y esta será justificada.

Sí ☐

No ☐

15. TRANSFORMACION DE LA ORGANIZACION ELECTORAL

PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA Y NEUTRALIDAD DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, ACEPTA USTED LA SUPRESION DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, LA CREACION DE UNA CORTE ELECTORAL Y LA DESPOLITIZACION TOTAL DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

El artículo 266 de la Constitución Nacional modificará su primer inciso, mantendrá el segundo e incluirá tres nuevos, de acuerdo al texto que sigue:

Artículo 266.

El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido mediante concurso de méritos organizado como lo determine la ley. Su período será de cinco años y deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución

Nacional para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber sido candidato a ningún cargo de elección popular, ni haber ejercido funciones de responsabilidad en partidos o movimientos políticos.

La Registraduría Nacional del Estado Civil estará conformada por funcionarios que respondan a una carrera administrativa especial, a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción.

La Corte Electoral conocerá y decidirá definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre escrutinios generales y sobre todos los temas electorales. Estará compuesta por cinco magistrados que deben reunir las mismas calidades que exige la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, escogidos por las altas cortes, de acuerdo con la ley.

El Consejo Nacional de Vigilancia Electoral estará conformado por el Registrador Nacional del Estado Civil, quien lo presidirá y por delegados de todos los partidos y movimientos con personería jurídica, pagados por éstos. No tendrá funciones administrativas ni podrá incidir en nombramientos y será garante de la debida imparcialidad y neutralidad de la Registraduría y cada uno de sus funcionarios y de la independencia de ellos y sus acciones frente a los partidos y movimientos políticos. La ley reglamentará su funcionamiento.

Se suprimen los artículos 264 y 265 de la Constitución Nacional.

16. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PARA ASEGURAR LA PARTICIPACION EN TODAS LAS INSTANCIAS LEGALES, DE LAS DIFERENTES REGIONES, ETNIAS Y SECTORES QUE CONFORMAN LA SOCIEDAD COLOMBIANA Y TRANSFORMAR LAS FORMAS DE HACER POLITICA DE TAL MANERA QUE, SE GARANTICE LA AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, SE PROTEJA LA DIVERSIDAD CULTURAL Y NATURAL DE LA NACION Y SE AFIRME LA CONVIVENCIA NECESARIA PARA CONSTRUIR UN ORDEN JUSTO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE TEXTO?

Agréguese al artículo 288 de la Constitución, un tercer inciso que quedará así:

El Gobierno garantiza y organiza en el término de tres (3) meses, contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, una Comisión de ordenamiento Territorial para que en el período de un año, oriente un proceso de participación efectiva del constituyente primario en la presentación de iniciativas y propuestas de ordenamiento territorial, con base en las cuales elaborará un Proyecto de Ley Orgánica, para presentarlo al Congreso, el cual tiene la obligación de expedirla en un término que no sobrepase las dos (2) legislaturas siguientes.

Parágrafo. Si el Congreso no lo hiciere en el término aquí previsto la ley de ordenamiento territorial se hará mediante Referendo que se convocará por el gobierno para que apruebe o rechace el proyecto elaborado por la Comisión de Ordenamiento Territorial.

SI ☐ No ☐

17. APROBACION INTEGRAL DE ESTE REFERENDO

¿DESEA USTED MANIFESTAR SU APROBACION O SU RECHAZO A LA TOTALIDAD DEL ARTICULADO SIN QUE LE SEA NECESARIO MARCAR CON EL SI CADA UNA DE LAS RESPUESTAS ANTERIORES?

Manifiesto mi aprobación integral a este referendo.

SI ☐ No ☐

Artículo 2º. Vigencia y nuevas elecciones.

PARA QUE ESTA REFORMA POLITICA ENTRE EN VIGENCIA INMEDIATAMENTE, Y SEA POSIBLE ANTICIPAR ELECCIONES PARA ELEGIR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA SI LOS INTERESES DE LA NACION LO ACONSEJAREN, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

FECHA DE REALIZACION. El referendo aprobado mediante esta ley, se realizará el nueve (9) de marzo de 2003.

Vigencia. Salvo el artículo 6º, este referendo entrará en vigencia a partir de su promulgación. Las próximas elecciones se sujetarán a lo dispuesto en el citado artículo 6º. Si a juicio del Presidente de la República y del Congreso Nacional los intereses de la Nación aconsejaren anticipar la elección del Congreso prevista para 2006 concertarán, Presidente de la República y

Congreso Nacional, la fecha para convocar esas elecciones. Las decisiones se tomarán con la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras.

Sí ☐ No ☐

Artículo 3º. Vigencia de la ley. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

Jesús Piñacué, Antonio Navarro Wolff, Senadores; Taita:Lorenzo A. Velasco, Representante, sigue firma ilegible.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2002 SENADO, 57 DE 2002 CAMARA

por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente Comisión Primera del Senado de la República

E. S. D.

Referencia: Proyecto de ley número 47 de 2002, “por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”.

Señor Presidente:

He decidido presentar Ponencia en forma separada para reafirmar mis convicciones ideológicas que desde hace mucho tiempo he defendido en el Congreso y en mi vida pública y frente al tema del referendo reiterar mis postulados intelectuales y políticos, que son los mismos que me negué a sacrificar hace dos años, cuando el gobierno pasado (Pastrana) presentó un proyecto de Ley similar al que hoy ocupa la atención del Congreso y del país.

Seguramente coincidimos con los demás ponentes en el punto de llegada, pero con visiones ideológicas distintas de nuestra realidad nacional. Las metas son más fáciles de conseguir y más perdurables, si los mecanismos para hacerlo son democráticos, liberales y justos.

Introducción

La Reforma Política que propone el Presidente Uribe es necesaria pero lamentablemente incompleta. Si el problema de la democracia es un problema total e indivisible, esta reforma no tiene el alcance de aspirar a ser un instrumento para la democracia real o material.

Nadie ha desvirtuado que la política es la expresión concentrada de la economía, lo cual quiere decir que la política, a la vez que refleja directamente los intereses, replica sobre la economía para que se ponga al servicio de los intereses políticos sanos, altruistas y patrióticos, pues solo así se entiende la relación dialéctica y creadora entre economía y política.

La reforma política no tiene sentido si no afecta los factores estructurales que generan los grandes conflictos que padece Colombia. Y uno de esos factores, precisamente, es el alto grado de concentración de la riqueza en unas pocas manos de propietarios. Brevemente miremos algunos indicadores:

En el campo, mientras el 0.8% de propietarios con grandes haciendas de más de trescientas hectáreas disponen del 65% de la tierra; de otro lado el 70% de propietarios con haciendas de menos de 5 hectáreas disponen de apenas el 5.6% de la tierra, el 81% de la tierra cultivable está en manos del 3% de propietarios.

En la industria, mientras el 7.5% de grandes empresas con más de doscientos obreros realizan el 62% de la producción de mercancías, de otro lado el 35% de empresas pequeñas con menos de 24 obreros, efectúan la producción de apenas el 3.4% de las mercancías.

Lo mismo en las finanzas, cuatro grupos financieros controlan el 73% de activos y el 70% de las inversiones, en otros términos el 70% del crédito nacional, está en manos del 2% de propietarios.

Si la política es la “Ciencia social que tiene por objeto el estudio de la organización del Estado y la sociedad en todos sus aspectos: Económico, social, político, jurídico e ideológico (Alejandro Román Armendáriz)” no podemos concebir una reforma política de las dimensiones tan estrechas como la propuesta a consideración del Congreso.

A pesar de todo, por lo menos esta Reforma Política debió incluir la reforma de los Partidos, el Régimen de la Oposición, la Financiación de las

Campañas Políticas, el Sistema Electoral, la Estructura y Régimen del Congreso y de las demás Corporaciones Públicas de origen popular.

El proyecto solo avanza muy tímidamente en la vía de la reforma del Congreso, pero también dejando en esta materia por fuera aspectos tan fundamentales como: La función judicial del Congreso, la función electoral, el mandato imperativo (voto programático) con la consiguiente revocatoria del Congreso, la eliminación de la circunscripción nacional, la mejora del control político, la ampliación de la moción de censura, la prohibición de la reelección indefinida, la exigencia de calidades para ser Congresista, el Código de Ética del Congresista, entre muchos otros.

Ojalá el camino pedregoso del Acto Legislativo, permita complementar este reducido intento de reforma política mediante Referendo. Lo dudo mucho por las experiencias vividas. Las Reformas a la Constitución por Acto Legislativo, desgraciadamente se han intentado para que exhalen su último suspiro en el séptimo u octavo debate.

Si se hubiese querido hacer un referendo revolucionario de hondo contenido social en búsqueda de la paz y de la justicia, la apelación al pueblo para que se pronuncie sobre temas trascendentales de nuestra vida nacional no sobraba. Por ejemplo, sobre el nefasto modelo económico neoliberal, sobre el intercambio humanitario, sobre el indulto y la amnistía a los miembros de organizaciones armadas por toda clase de delitos, sobre los servicios públicos, sobre un régimen federal a la colombiana, y hasta la posible pena de muerte por delitos como el terrorismo. Pero esto no deja de ser un simple anhelo. Lo cierto es que sobre las irritantes desigualdades económicas y sociales, es muy difícil construir instituciones jurídicas o políticas legítimas.

1. Constancia sobre trámite de urgencia

Aproximadamente hace dos años cuando el gobierno Pastrana presentó un proyecto similar y el cual se lo tramitó con mensaje de urgencia, dejé una constancia que para ser leal con mi pensamiento, me permito dejarla consignada en esta ponencia como una inquietud de carácter jurídico procedimental, más que para conseguir retrotraer el trámite del proyecto de Ley. Para tal efecto, me permito transcribir lo que en aquella oportunidad dije:

“PROYECTO DE LEY NUMERO 261 DE 2000 CÁMARA

“por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional”.

1. El artículo 378 de la Constitución Política dice: “Por iniciativa del gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley...”.

2. El artículo 155 de la Constitución Política dice: “Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestaciones de urgencia”.

3. Y el artículo 163 de la Constitución Política dice: “El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días...”.

4. Del contenido de las normas constitucionales transcritas, se observa lo siguiente:

a) El artículo 155 consagra la *iniciativa popular de los ciudadanos*, en número igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente;

b) Y la *iniciativa popular* de los concejales o de los diputados del país, en un porcentaje del treinta por ciento, para presentar al Congreso, proyectos de ley, o reforma constitucional, denominados actos legislativos;

c) El artículo 378 consagra también la *iniciativa popular*, pero únicamente de los ciudadanos, en las mismas condiciones del artículo 155, para presentar al Congreso *proyectos de ley de referendo constitucional*;

d) Esta *iniciativa popular de los ciudadanos*, según lo ordena el artículo 155, será tramitado por el Congreso, mediante el trámite de urgencia establecido en el artículo 163;

e) El artículo 378, reconoce igualmente la *iniciativa del Gobierno* para presentar al Congreso proyectos de ley de referendo constitucional, pero, a

diferencia de la *iniciativa popular de los ciudadanos*, a la *iniciativa del Gobierno*, no le atribuye *trámite de urgencia*.

5. Al respecto, y en relación con su aplicación preferente, es conveniente precisar que el artículo 378, que excluye el trámite de urgencia para los proyectos de ley de referendo constitucional de *iniciativa del Gobierno*, es una disposición especial de reforma constitucional, que *prevalece* sobre las disposiciones generales de expedición, reforma o derogatoria de las leyes ordinarias, para cuyos proyectos el artículo 163 establece el trámite de urgencia a solicitud del Presidente de la República.

6. Un proyecto de *ley ordinaria*, es muy distinto en su finalidad a un proyecto de ley de convocatoria a referendo, que tiene por objeto principal la reforma de la Constitución.

7. El proyecto de ley de convocatoria a referendo, hace parte esencial de la unidad normativa de la reforma constitucional, posee igual valor constitucional que el mismo proyecto de reforma constitucional que se incorpora a la ley y, tiene un *procedimiento legislativo constituyente especial*, y diferente de los utilizados para la reforma de las leyes ordinarias, *procedimiento especial que excluye el trámite de urgencia*, por expreso mandato del artículo 378 de la Constitución sobre los proyectos de ley de convocatoria a referendo constitucional de *iniciativa del Gobierno*.

8. Por lo anterior, el Presidente de la República no está facultado para solicitar trámite de urgencia al proyecto de ley de convocatoria a referendo constitucional de iniciativa del gobierno, ni el Congreso tiene la competencia para tramitarlo, con este trámite, que es privativo de la iniciativa popular de los ciudadanos.

9. Por consiguiente, de convertirse en ley, “El Proyecto número 261 de 2000 Cámara por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional”, de iniciativa del Gobierno, tramitado con trámite de urgencia, esa ley de convocatoria sería inconstitucional por vicios de procedimiento en su formación, y así podría declararla, la Corte Constitucional, al tenor del artículo 241 de la Constitución Política que dice: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los escritos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: Numeral 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación”.

10. Además, el artículo 379 de la Constitución Política de Colombia dice: “Los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación a la Asamblea Constituyente, solo podrán ser declarados inconstitucionales, cuando se violen los requisitos establecidos en este título”.

11. El título a que se refiere el artículo 379, es el Título XIII, denominado “De la reforma de la Constitución”, que comprende los artículos 374 a 380 y obviamente el artículo 378, *que excluye el trámite de urgencia para el proyecto de ley de convocatoria a referendo constitucional de iniciativa del Gobierno*”.

Además, la Corte Constitucional en Sentencia C-222 de 1997, estableció y precisó el trámite de los Actos Legislativos con motivo de los inmensos vacíos existentes en la Legislación actual y dispuso que en el trámite de los actos legislativos no es posible mensaje de urgencia, preservando la absoluta autonomía e independencia del Congreso como poder constituyente.

2. Reforma política como instrumento para la paz

El proyecto de ley citado, lamentablemente no tiene audaces instrumentos para conseguir la paz. Imperdonable que se desaproveche la oportunidad de acudir al pueblo para lograr viabilizar herramientas jurídicas y políticas con el fin de adelantar procesos de reconciliación entre los colombianos, de negociar, suscribir y ejecutar acuerdos de paz con las organizaciones armadas al margen de la ley. Debo reconocer que en el Proyecto de Referendo anterior del Gobierno Pastrana, lo poco rescatable fueron los llamados Instrumentos para la paz. El gobierno no tiene el marco constitucional y legal para concluir un proceso de paz. Por ejemplo, la concesión de la amnistía y el indulto, está restringido por mandato normativo y jurisprudencial, lo mismo que la posibilidad de reinsertar a los alzados en armas a la vida civil y política.

Soy un convencido que no es posible transformar el régimen político exitosamente sin resolver el conflicto político armado. Una reforma política no puede abstraerse del contexto social y económico colombiano, en el cual

se pretende hacer la reforma. El marco general no puede ser, sino deprimente y desolador: Insurrección social, guerra de guerrillas, terrorismo, violencia generalizada, pobreza general.

La facultad para establecer circunscripciones especiales de paz para las elecciones a las Corporaciones Públicas y el nombramiento en ellas de algunos reinsertados como una tímida copia de lo que se hizo como norma constitucional transitoria en la expedición de la Constitución de 1991; debe mantenerse apoyando el parágrafo del punto 6 del artículo 1° del proyecto.

El intercambio humanitario entre los secuestrados y los sindicados y condenados por delitos políticos conexos y otros, se podría viabilizar a través del mandato popular que le imponga en un término perentorio el cumplimiento de la obligación constitucional que tiene el Estado y especialmente el Presidente de la República a la luz del Derecho Internacional Humanitario, de conseguir a la mayor brevedad la liberación de los secuestrados por las organizaciones armadas al margen de la ley.

Causa repudio a la conciencia del mundo y a la conciencia moral de nuestra sociedad, el hecho repugnante del secuestro pero también el abandono a que tiene sometido el Estado Colombiano a centenares de compatriotas privados injustamente de su libertad.

3. Intangibilidad del proyecto de ley de referendo

Ha sido objeto de profundas confrontaciones teóricas en materia jurídica y política la llamada intangibilidad de esta clase de proyecto de ley.

El gobierno pasado (Pastrana) sostenía la tesis de que esta clase de proyectos son absoluta y totalmente intangibles, esto es que el Congreso no puede modificarlo en aspectos de fondo sino en asuntos meramente formales, superficiales y casi gramaticales, con base en un concepto de la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado, quien sostuvo esta equivocación. Pastrana afirmó que no se le podía cambiar una sola coma al proyecto de ley.

El Presidente Uribe y su gobierno ha expuesto la tesis de una intangibilidad relativa, estos es, se acepta que el Congreso introduzca modificaciones pero de acuerdo o con el visto bueno del gobierno.

Como de lo anterior se desprende una concepción reñida con el Estado liberal democrático de Derecho, debo como lo hice hace dos años ratificar mis puntos de vista liberales y democráticos sobre la materia.

Para tal efecto me respaldo en los juiciosos e inobjectables argumentos de carácter jurídico en materia Constitucional, de dos expertos a saber: Javier Tobo Rodríguez, ex Procurador primero ante el Consejo de Estado y Jorge Enrique Ibáñez Najar, aquilatado profesor universitario de derecho político.

El primero ha dicho:

“REFERENDO

MOTIVOS CONSTITUCIONALES PARA DEBATIR EL TEXTO EN EL CONGRESO DE LA REPUBLICA”

INTRODUCCION

Debido a las distintas opiniones expresadas acerca de la posibilidad de modificar el texto del proyecto de ley mediante el cual el Congreso, a iniciativa del Gobierno, someterá a referendo un proyecto de reforma constitucional, que podría ser sometido al pueblo, mediante convocatoria a un referendo hecha por el Presidente de la República.

I. Antecedentes del artículo 378 de la Constitución Política

El estudio de los proyectos presentados en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, permite concluir que no fue voluntad de los redactores de la Carta Política impedir al Congreso de la República que debatiera sobre la conveniencia, el contenido y el alcance del Proyecto de Reforma Constitucional que podría ser sometido al pueblo, mediante convocatoria a un referendo hecha por el Presidente de la República.

El texto de los artículos de la Constitución Política aprobados en primer debate, como consta en la Gaceta Constitucional número 109, página 31, en cuanto al referendo constitucional establecía.

“Artículo 4°. Un proyecto de Acto legislativo aprobado en un periodo legislativo conforme al trámite previsto en esta Constitución, podrá ser sometido a referéndum, convocado por el Presidente de la República siempre que haya dado aviso a la Cámara antes de su aprobación.

Una reforma será adoptada cuando en el referéndum participe al menos una cuarta parte del censo electoral vigente y la mayoría lo apruebe”. Texto aprobado el 21 de junio de 1991.

Como se observa, fue voluntad del constituyente que el referendo fuera convocado por el Ejecutivo, para que el pueblo se pronunciara sobre un texto jurídico (acto legislativo), discutido y elaborado por las Cámaras Legislativas; es decir, la función del Presidente de la República estaría limitada al acto de convocar al pueblo, dando aviso al Congreso antes de que este aprobará el respectivo proyecto.

Posteriormente, la Comisión Codificadora, al presentar el proyecto para segundo debate, cambió el texto, sin que aparezcan constancias acerca de las razones por las cuales el mismo fue aprobado en los siguientes términos:

Artículo 395. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del Artículo 45, el Congreso mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente.

“La aprobación de reformas a la Constitución por vía referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral” (Gaceta Constitucional N° 113, página 28).

A pesar de no encontrarse en la Gaceta Constitucional explicación sobre esta modificación, puede notarse que ambos textos hacen del Congreso de la República el “sujeto principal de la reforma por la vía referendo, pues en el texto finalmente aprobado se dice que son las Cámaras legislativas las que “podrán” someter a referendo un proyecto de reforma Constitucional, previa iniciativa del gobierno o del pueblo.

Esta reseña sobre la historia de la redacción del texto aprobado por los Constituyentes, lleva a concluir que no fue voluntad de los delegatarios separar al Congreso del debate sobre una reforma Constitucional por la vía del referendo. Por el contrario, tanto en el texto inicialmente propuesto como en el aprobado, quedó de manifiesto el interés que existió en la Asamblea Nacional Constituyente a favor de que las Cámaras legislativas, intervinieran activamente en la discusión de un documento destinado a reformar las Instituciones, la vida y la estructura política de un pueblo.

2. La Soberanía Popular

El artículo 3° de la Carta Política establece:

“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece” (Se subraya).

La reforma Constitucional que se plantea, permite tanto al pueblo como a sus representantes, participar en los términos que señala la ley fundamental, en el trámite destinado a reformar la Constitución Política. El Constituyente de 1991 quiso que siempre que se fuera a modificar el texto de la norma superior, mediante las tres formas previstas (C.P. Art 374 por el Congreso, por una asamblea constituyente o por el pueblo mediante referendo), actuara el Congreso, pues se trata de un órgano de carácter nacional integrado por los representantes del pueblo.

Es decir, el constituyente consideró natural, oportuno y procedente que el Congreso de la República, en representación del pueblo soberano, participara en los debates previos a toda reforma constitucional. Al respecto la Corte Constitucional ha dicho:

“Como lo afirma Bobbio, las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un **modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y a la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa**. Se pretende pues, la complementación de los modelos –democracia representativa y directa– aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de “Democracia Participativa”.

La concepción de participación democrática postula un vínculo estrecho entre los electores y los elegidos, que se traduce en la institucionalización del mandato imperativo, a consecuencia de lo cual se convierte en un revocable. Además, incorpora mecanismos de participación como la consulta, el referendo, el plebiscito, la iniciativa ciudadana etc.; que hacen posible la intervención activa de los ciudadanos en la toma de decisiones”. (Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Doctor Hernando Herrera Vergara).

3. Definición Constitucional del Congreso de la República

Por esencia, las Cámaras legislativas en los regímenes democráticos constituyen el escenario para la confrontación ideológica, para el debate sobre las reformas y cambios en la estructura del estado y, más importante aun, para que en su recinto se evalúen las propuestas que comprometen la permanencia y estabilidad de las instituciones políticas. Por esta razón, el Constituyente de 1991 estableció en el artículo 133 de la Carta que

“Los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

El Congreso de la República en representación del pueblo concurre a la elaboración de la ley. No debe olvidarse que la ley, según la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, es “La expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o a través de sus representantes a su formación”.

Cuando el artículo 378 de la Carta Política menciona una “Ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras”, no agrega ningún impedimento expreso ni tácito para que el Congreso de la República pueda debatir esta clase de proyecto, más aun cuando se trata de un referendo constitucional que, por antonomasia, requiere discusión, pedagogía y publicidad.

El Constituyente no limitó en esta materia a las Cámaras Legislativas, es decir, el proyecto debe ser sometido al trámite genéricamente establecido a partir del Título VI, Capítulo 3 de la ley fundamental, pues solo así se estará cumpliendo con lo previsto en el artículo 4° del Código Civil, según el cual:

“Ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional (...)

4. Colaboración armónica entre las Ramas del Poder Público

La Constitución Política establece que las tres Ramas del Poder Público y los demás órganos del Estado colaboran armónicamente entre sí para el logro de los fines señalados a la organización estatal. Esta colaboración no es retórica sino real, ya que la misma Carta Política ordena que las tres ramas del poder público deben interactuar en determinados casos. Al respecto, el artículo 113 de la Ley Superior establece:

“Son ramas del Poder Público, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial.

Además de los órganos que la integran existen otros, autónomos e independientes para el cumplimiento de las funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

Entre las hipótesis de colaboración impuestas por el constituyente se encuentra la convocatoria a un referendo constitucional, pues, según el texto del artículo 378 superior, en él deben intervenir el Congreso de la República, la Corte Constitucional, y el gobierno o pueblo como iniciadores del proyecto de reforma.

En cuanto a la colaboración entre las ramas del poder público cuando de expedir actos jurídicos se trata, ha señalado la jurisprudencia:

“Las tres Ramas del Poder Público en términos generales no se distinguen por el origen mismo de su investidura pues su autoridad proviene del pueblo, como lo expresa el artículo 3° de la Constitución Política que, por lo visto, no contiene una fórmula puramente retórica. La separación de los poderes públicos, en consecuencia, debe construirse a partir de los diferentes **procedimientos** cuyo agotamiento se precisa para producir los actos que se imputan a los variados órganos que integran cada rama. Los indicados **procedimientos**, que corresponden a la traducción de la respectiva organización o estructura en acción, se distinguen de acuerdo con las finalidades que se proponen alcanzar y se justifican de conformidad con las particulares pautas de legitimación ya examinadas. A éstas cabe agregar una pauta de legitimación esencial común a las tres ramas del poder público y que se superpone a la estructura y a la dinámica de todas las manifestaciones del Estado: El respeto a la Constitución, a sus normas, principios y valores”. Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 1993, Magistrado ponente: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

5. El artículo 378 de la Carta autoriza al Congreso para modificar el texto del proyecto presentado por el Gobierno

“Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un

proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente.

La aprobación de las reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral”.

La lectura de esta disposición permite establecer que es el Congreso de la República quien “podrá” someter a referendo un proyecto de reforma constitucional, incorporado por el Congreso al proyecto de ley presentado por el Gobierno.

Como se observa, se trata de un proyecto de ley que puede tener iniciativa en el Gobierno o en el pueblo. En el caso bajo estudio, ha sido el ejecutivo quien presentó el proyecto de ley ante la Cámara de Representantes. En la hipótesis prevista por el Constituyente en el artículo 378 nos encontramos frente a una propuesta destinada a reformar la Constitución Política.

5.1 Iniciativa legislativa e iniciativa para la Reforma Constitucional

En cuanto a la iniciativa para presentar proyectos de ley, la Constitución política establece:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuestas de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las Entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 en los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales o Comerciales y las que decreten exenciones de impuestos contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales en el Senado”.

Para el caso que nos ocupa, es de observar que tanto el gobierno como el pueblo están facultados para presentar proyectos de leyes ordinarias y también proyectos de leyes encaminados a dar trámite a un referendo constitucional.

Es decir en ambos casos el Constituyente de 1991 facultó al ejecutivo y al pueblo para presentar proyectos de ley para ser tramitados por el Congreso de la República y, por lo mismo, en ambos casos se debe entender, como lo establece el artículo 154 superior, que “las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”.

El artículo 378 de la Carta debe interpretarse sistemáticamente con las demás normas de la Constitución Política, es decir, que cuando su texto refiere a un proyecto de ley de iniciativa gubernamental, el trámite a de ser el señalado en disposiciones acordes. Así, el artículo 154 superior prevé en forma taxativa cuáles son los proyectos de ley que deberán tener iniciativa en el gobierno;* es decir, los demás, como ocurre en el de referendo constitucional, puede tener origen en el Ejecutivo o en el pueblo, pero en todo caso serán sometidos a debate en las Cámaras Legislativas.

En el mismo sentido, el artículo 160 de la ley fundamental dispone:

“Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzguen necesarias.

En el informe a la Cámara plena para el segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo.

*El artículo 142 de la Ley 5ª de 1991, reglamento del Congreso, establece en forma taxativa las Leyes que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno.

Todo proyecto de ley o acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva Comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.” (Se subraya).

Es natural que toda iniciativa de reforma Constitucional o Legislativa presentada ante el Congreso tenga que ser sometida a discusión, a controversia o, como lo expresó el Constituyente, a debate. Sobre este último concepto la Corte Constitucional ha expuesto:

“La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto **debate** que en manera alguna equivale a votación, bien que estas se produzcan por el conocido “pupitrero” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los Congresistas en torno a determinado asunto. La Votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión —esencial a él— y sobre supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva Cámara o Comisión.

Debate, según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa controversia sobre una cosa entre dos o más personas.

En consecuencia, a menos que todos los miembros de una Comisión o Cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema —situación bastante difícil y de una remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República—, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio.

Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los **quórum** deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta” (Corte Constitucional Sentencia 222 de 1997 Magistrado Ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo).

En cuanto a la iniciativa para presentar proyectos de ley o de reforma Constitucional, la Carta Política, en el artículo 155, confiere el mismo tratamiento a esta clase de propuestas cuando provienen del pueblo; es decir, puede considerarse que los redactores de la Constitución tuvieron en mente que ambos casos, en igualdad de condiciones, el proyecto fuera sometido al Congreso, permitiendo a las Cámaras Legislativas modificara el texto sometido a su consideración, como lo establece el artículo 154 anteriormente transcrito.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el Gobierno ha entendido que su proyecto carece de connotaciones diferentes de las de toda propuesta legislativa, pues, ejerciendo sus atribuciones frente a cualquier proyecto de ley (C.P. art. 163), solicitó al Congreso que diera trámite de urgencia a la iniciativa por él presentada.

5.2 Límites al poder de modificar los proyectos de ley.

Ha sido el Constituyente de 1991 quien estableció de manera precisa los casos en los cuales el Congreso de la República no puede introducir modificaciones al texto de un proyecto de ley. Esta afirmación se comprueba con la lectura del artículo 351, según el cual:

“El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución”.

Si el Constituyente de 1991 hubiese querido que al proyecto de ley de iniciativa gubernamental, presentado ante el Congreso de la República, destinado a tramitar un referendo constitucional, no le fueran introducidas modificaciones, lo habría dicho expresamente, como lo hizo en el artículo 351 de la Carta, que trata del proyecto del presupuesto de gastos.

Como quiera que el artículo 378 Superior no distingue, no le es permitido al intérprete hacerlo, ni mucho menos establecer límites a las facultades del Congreso de la República; es decir, ha de entenderse que se trata de un proyecto de ley de iniciativa gubernamental, sometido a los debates que permite todo sistema liberal, pluralista, republicano y democrático (C. P. Preámbulo y art. 1º).

Los límites a la facultad de introducir modificaciones al texto de los proyectos de ley presentados ante el Congreso de la República fueron establecidos por el Constituyente. Así, en cuanto a la materia se refiere, el artículo 158 Superior establece:

“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

En relación con esta norma, al señalar los límites a la potestad del legislador, la jurisprudencia ha dicho:

“El tipo de examen que realiza la Corte para determinar si hay o no violación de la unidad de materia comprueba que no estamos en presencia de un vicio formal. En efecto, la Corte no analiza el procedimiento formal de aprobación de la norma para determinar si existe ese vicio sino que estudia el contenido normativo del artículo impugnado, y lo compara con el tema general de la ley aprobada. Esta Corporación no tiene entonces que solicitar pruebas y examinar el expediente de la ley sino que efectúa un examen material de la norma acusada y del cuerpo legal del que hace parte. En tales condiciones, si encuentra que no existe una conexibilidad razonable entre ellas, procede a declarar la inexequibilidad. Es pues un típico juicio material y no un estudio de procedimiento formal de aprobación de la norma legal” (Corte Constitucional, Sentencia C-531/1995).

Conclusión

Además de lo expuesto, el artículo 378 de la Carta permite establecer que el constituyente, al regular el referendo constitucional, no quiso que el Gobierno sometiera el proyecto de reforma al pueblo de manera directa, sino que ordenó al Ejecutivo presentar la iniciativa ante el Congreso por ser éste “el foro natural de la democracia”, con el fin de que la propuesta fuese debatida en las Cámaras Legislativas, no sólo en cuanto a su conveniencia o procedencia, sino también en cuanto a la esencia de la reforma planteada.

Del artículo 378 Superior se destaca que la convocatoria para el referendo es un acto jurídico complejo, en el cual participan, como ocurre actualmente en Colombia, el Ejecutivo, el Legislativo y la Corte Constitucional.

Sin embargo, es el Congreso el competente para debatir y aprobar el proyecto de ley relacionado con la convocatoria a referendo, e incorporar al texto presentado por el Gobierno el proyecto de reforma constitucional. Como se observa, el constituyente asignó a las Cámaras Legislativas una función principal cuando se trata de convocar para un referendo constitucional, sin que exista posibilidad jurídica para desconocer al Congreso de la República en esta materia.

Sobre lo mismo, Ibáñez Najar, nos ilustra así:

“EL REFERENDO CONSTITUCIONAL

El presente documento se refiere únicamente al referendo constitucional previsto en el artículo 378 de la Constitución y desarrollado por las normas previstas en los artículos de la Ley 134 de 1994.

Lo primero que debe decirse es que a diferencia de lo expuesto por la Sala de Consulta y Servicio Civil el 6 de agosto de 1998, el referendo constitucional a que hace referencia el artículo 378 de la Constitución Política no está contemplado en la definición contenida en el artículo 5º de la Ley 134, puesto que esta se refiere únicamente a los referendos aprobatorios de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, cuando quiera que habiendo sido de iniciativa popular no hubiere sido adoptado por la corporación pública correspondiente.

El referendo constitucional es únicamente el previsto en el artículo 378, el cual requiere para su convocatoria una ley, de iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existe en la fecha respectiva, aprobada por la mayoría de los miembros de ambas cámaras, en la cual el Congreso incorpora un proyecto de acto legislativo.

A esta de referendo se refiere los artículos 33 y 41 a 49 de la Ley 134 de 1994.

“El Congreso al tramitar la ley tiene la facultad de examinar la propuesta de reforma constitucional, pero dicho análisis no tiene como finalidad introducir modificaciones al temario o articulado constitutivo de la propuesta presentada por el Gobierno nacional o los ciudadanos, sino evaluar la procedencia o conveniencia de la convocatoria del referendo y, como consecuencia, aprobar o negar el respectivo proyecto de ley. Desde el punto de vista formal, es posible que el Congreso efectúe al temario o articulado del proyecto de reforma constitucional los ajustes de redacción necesarios para que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente.

“Por tanto, considera que no son procedentes las modificaciones sustanciales del temario o articulado del proyecto de reforma constitucional objeto de referendo, porque si esto fuera posible, la iniciativa de la reforma dejará de tener como únicos titulares al Gobierno nacional o al número de ciudadanos previstos en la Constitución, para convertirse en una iniciativa del Congreso o mediatizada por éste. El Constituyente definió claramente quien es el titular de dicha iniciativa de referendo; de ninguna manera la otorga al Congreso o determina que es conjunta...”

En tal virtud, sobre este punto. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado concluyó:

“Al tramitar el proyecto de ley de convocatoria de un referendo, en los términos del artículo 378 de la Constitución, el Congreso tiene la facultad de analizar la conveniencia del proyecto de reforma constitucional que va a ser sometida a referendo, y de revisar formalmente el temario o articulado para que quede redactado de manera que los electores puedan escoger libremente qué temas o artículos votan positivamente y cuales votan negativamente. Pero el Congreso no puede modificar sustancialmente el temario o articulado del proyecto de reforma constitucional, porque esto conduciría a desconocer la iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos, que es exclusiva en esta modalidad de referendo”.

¿Con fundamento en cuál norma de carácter constitucional o legal –sea ella estatutaria u orgánica– o en virtud de qué regla jurisprudencial, la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha emitido este concepto? La verdad es que, como puede observarse en el texto del mismo, la Sala de Consulta no cita ningún precepto constitucional o legal ni menciona ninguna regla que sirva de fundamento jurídico para proferirlo.

Sin embargo, el hecho de que no se mencione, no significa que ella no pueda existir, razón por la cual debe verificarse si ello es cierto o no.

El artículo 378 de la Constitución Política se refiere a la iniciativa, a las mayorías requeridas para su aprobación y al contenido de la ley que no es otro que el mismo proyecto de reforma constitucional advirtiendo que él debe ser incorporado por el Congreso. Por lo tanto en esa norma no se restringe la actividad legislativa del Congreso, o lo que es lo mismo, no se limita su actuación a analizar el contenido del proyecto que presente el Gobierno para que decida si lo aprueba o no. Por ninguna parte en esa o en ninguna otra norma constitucional se limita la actividad legislativa del Congreso como sí se hace en relación con otros temas, como en lo que se refiere a los contratos o los tratados que el Gobierno celebre. Véase, cómo en estos casos, los numerales 14 y 16 del artículo 150 de la Constitución Política, tan solo se permite a las Cámaras aprobar o improbar los contratos o los convenios que, por razones de necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o Entidades públicas, sin autorización previa, o aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional; igualmente, limitación que se desarrolla en la Ley Orgánica del Congreso y por ello, en forma expresa, el artículo 217 de la Ley 5ª de 1992, le prohíbe a las Cámaras introducir cualquier enmienda en los tratados y sólo los autoriza para dejar o hacer las reservas y declaraciones que estimen pertinentes, sin perjuicio del análisis judicial que sobre las mismas haga la Corte Constitucional y de las reservas que el Jefe del Estado determine formular al momento de la ratificación.

Esos son los únicos casos en los cuales, la Constitución Política le impide al Congreso de la República, en ejercicio de la Función legislativa, introducir enmiendas totales o parciales, porque de lo contrario, se invadiría la esfera de competencia del Gobierno que en estas materias está expresamente atribuida en los numerales 2 y 23 del artículo 189 de la Constitución Política.

Igualmente, en materia de planeación, la Constitución faculta al Congreso para modificar el Plan de Inversiones Públicas con la única conducción de mantener el equilibrio financiero. Por supuesto cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requieren del visto bueno del Gobierno Nacional, porque así lo manda el inciso final del artículo 341 de la Carta; y en materia presupuestal, el artículo 351 establece que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ministerio del ramo, al tiempo que no puede eliminar o reducir las partidas de gastos propuestas por el Gobierno cuando ellas tengan por finalidad atender el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Las excepciones, limitaciones o prohibiciones deben estar expresamente contempladas en el ordenamiento jurídico; ellas no pueden inferirse o deducirse y son de interpretación y aplicación restrictiva.

Con tales excepciones, en los demás eventos, de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso y la misma ley estatutaria que regula los mecanismos de participación ciudadana, el Congreso de la República a través de cada una de sus Cámaras sí puede introducir las modificaciones a los proyectos que a su consideración le sean presentados por el Gobierno, no solo porque esa es una facultad propia de su esencia, sino porque –para que no quepa duda al respecto– así lo determina en forma categórica y expresa el inciso 3º del artículo 154 de la C. P.

Tampoco la Ley 5ª de 1992 ni la Ley 134 de 1994, le impiden al Congreso de la República introducir modificaciones a los proyectos de iniciativa gubernamental. Si así lo hicieren, violarían el inciso 3º de artículo 154 de la Constitución que sí lo permite.

No se puede confundir la iniciativa legislativa que es la facultad para presentar proyectos de ley con el objeto de que se inicie la actividad legislativa, con el ejercicio de la función legislativa cuyo titular ordinario es el Congreso de la República con las facultades y las limitaciones que de manera expresa le impone la Constitución Política. Con el argumento expuesto por la sala de consulta y servicios civil de Consejo de Estado, ningún proyecto de ley de iniciativa gubernamental podría ser objeto de enmienda en el Congreso lo cual a demás de ser ilógico y absurdo es frontalmente inconstitucional.

Por lo demás, como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-475 de octubre de 1994, ello sería desconocer la facultad constitucional contenida en el artículo 154 de Carta.

“Además, impedirle al Congreso hacer modificaciones a las leyes que deban tener iniciativa gubernamental, sería tratarlo como un *combinado de piedra* en la aprobación de esta clase de leyes. Se convertiría en un simple tramitador, no partícipe de tales leyes, en cuyo caso la Constitución simplemente habrá ordenado que determinados temas no corresponderían a Leyes sino a decretos del Ejecutivo.

Claro que debe advertirse que las modificaciones hechas por el Legislativo no pueden ser de tal índole que cambie la materia de la iniciativa gubernamental”

Por lo demás, debe recordarse que la Asamblea Nacional Constituyente finalmente no aprobó las normas que facultaban directamente al Presidente de la República para convocar al referendo constitucional y someter directamente al pueblo un proyecto de reforma constitucional.

En efecto, en principio la subcomisión de la Comisión Tercera de la Asamblea Constituyente al estudiar por primera vez las normas que actualmente constituyen los artículos 374 y 378 de la Constitución, aprobó por simple mayoría la posibilidad para que el referendo fuera convocado directamente por el Presidente de la República una vez el Congreso de la República hubiere aprobado en primera vuelta un proyecto de reforma Constitucional. Con el objeto de agilizar su trámite y así evitar la segunda vuelta. Sin embargo la misma Comisión Tercera consideró que el referendo constitucional convocado directamente por el Presidente de la República planteaba un nocivo conflicto entre la democracia directa y representativa, otorgando un inconveniente poder de decisión al Presidente de la República, por cuanto este quedaría facultado para sustraer de la competencia del Congreso temas sobre los cuales, valiéndose de los recursos a su disposición, podría conseguir una decisión más de su agrado mediante consulta popular

(Gaceta Constitucional, miércoles 17 de abril de 1991. Informe Ponencia sobre mecanismos de Participación Democrática).

Finalmente, la Comisión Tercera de la Asamblea aprobó por escasa mayoría las propuestas sobre el plebiscito y el referendo constitucional convocado directamente por el Presidente de la República. Sin embargo, esa Comisión advirtió que:

“...estos son medios que, por sí solos, no necesariamente garantizan democracia como lo entendieron en el siglo XVIII; pueden ser utilizados al estilo de Napoleón o como los ejerció Pinochet, que en cada momento acudían a estos mecanismos para legitimar la dictadura. La pregunta no es únicamente instrumental sino de fondo.

Hay que mirar quién, cómo, en qué momento, para qué se utiliza. No hemos podido entender cómo se supera la presentación en el referendo...” (Gaceta Consti. Viernes 24 de mayo de 1991, informe ponencia para primer debate en plenaria sobre democracia participativa, reforma y pedagogía de la Constitución).

Igualmente, el referendo constitucional convocado directamente por el Presidente de la República para reformar la Constitución fue aprobado en la plenaria de la Asamblea el 21 de junio de 1991 (Gaceta Const. Jueves 27 de junio de 1991).

Fue la comisión Codificadora la que propuso a la Asamblea aprobar en segundo debate el artículo 395 que corresponde al 378 de la actual Constitución y con el cual se desechó la posibilidad de que fuera el Presidente de la República el que directamente convocara el referendo y en lugar, se propuso que por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos fuera el Congreso en que mediante ley, aprobada por la mayoría de sus miembros, sometieran a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorporará a la ley y así lo aprobó la Asamblea Nacional en la sesión del 2 de julio de 1991.

Lo que definió es que la incorporación del texto de referendo sería un asunto de competencia constitucional del Congreso de la República y no del Gobierno con el fin de evitar la susodicha concentración de poderes del Presidente y de evitar el poder de influencia que sobre el mismo pudiera llegar a tener el Presidente. A este solo se confirió la iniciativa, sin perjuicio del propio pueblo, pero nunca se pensó ni tampoco así se decidió que el Congreso no tuviera competencia sino para aprobar o improbar el proyecto. Por el contrario lo que se decidió es que sea el Congreso el que haga la facultad de convocar el referendo y no el Gobierno para que el pueblo apruebe el texto que el mismo Congreso incorpore a la ley de convocatoria.

La Constituyente le otorgó al Congreso de la República la facultad para reformar directamente la Constitución pero al mismo tiempo lo facultó para que cuando lo tenga a bien no lo haga y en su lugar convoque si quiere una asamblea constituyente o someta directamente al pueblo el texto del proyecto que el mismo Congreso determine. Con ello se quiso subsanar el error que condujo la declaratoria de inexequibilidad del acto legislativo de 1977 que le impidió al Congreso la pequeña constituyente de López y prever que lo que se hizo en 1957 de convocar directamente al pueblo para que él apruebe un texto Constitucional, puede volver a ocurrir.

En consecuencia, si el Congreso el que de acuerdo con el artículo 378 de la Constitución debe incorporar a la ley el proyecto del reforma Constitucional, y es el Congreso el que puede someterlo a referendo del pueblo, significa que es esa Corporación la que debe determinar, decir y por lo mismo redactar finalmente el texto del proyecto de reforma Constitucional.

En conclusión, constitucionalmente el Congreso de la República no sólo puede aprobar la ley que someta a referendo un proyecto de reforma Constitucional, sino que esa Corporación es la que debe finalmente redactar el proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso debe incorporar a la Ley.

De conformidad con lo previsto en el artículo 378 de la Constitución y los artículos 41 a 49 de la Ley 134 de 1994, el proyecto de reforma constitucional debe constar en un proyecto de acto legislativo que comporta la redacción de un articulado y sin perjuicio de que el mismo se agrupe de manera temática para que el elector vote en bloque, si así lo estima. Ello significa que el referendo no puede confundirse ni con un plebiscito ni con una consulta popular que son mecanismos de participación pero que de conformidad con lo exigido en el artículo 374 de la Constitución no tiene la virtualidad de modificar o reformar la Constitución Política. En otros términos, el referendo no admite preguntas sino que constituye una propuesta de articulado que el

elector puede votar positiva o negativamente, artículo por artículo o en bloque si así lo desea el elector.

4. Anticipo de elecciones. Disolución o revocatoria del Congreso

En los últimos 50 años, el Congreso ha sido disuelto en dos oportunidades. En 1949 en el Gobierno de Marino Ospina Pérez y en 1990 en el Gobierno de César Gaviria. En estos dos casos se consumó un golpe de estado a la Democracia Representativa en cabeza del Congreso. En el último evento en complicidad con la Corte Suprema de Justicia que fungió como tercera cámara en un fallo político muy discutido. Se violentó en forma fragante el artículo 218 de la anterior Constitución Política que ordenaba que “Sólo el Congreso podía reformar la Carta Política a través del acto legislativo”.

Hace 2 años el Presidente Pastrana intentó disolver el Congreso a título de anticipo de elecciones sin éxito. Fracasó ante la actitud enhiesta de las distintas fuerzas políticas con asiento en el Congreso. Allí estuvimos de lado de la institucionalidad del Congreso.

En este tema ayer como hoy sustento con énfasis la defensa de unos principios inalienables que no se pueden dejar expósitos, amparados en el artificio de los acuerdos políticos y lo hago para oponerme una vez más al intento golpista de disolver el Congreso con el disimulo equivocado del adelantamiento de unas elecciones.

El artículo 2° del proyecto de ley dispone la “vigencia y nuevas elecciones”. El gobierno ha decidido desistir de la propuesta de convocar a elecciones en forma unilateral, sin la aquiescencia del Congreso en la determinación de la fecha, sin concertar las conveniencias nacionales para celebrarlas cuando los intereses superiores así lo aconsejen. Esto último quedaría reservado en forma exclusiva al Presidente de la República.

La pregunta que se debe hacer es si en nuestro sistema Jurídico y político Colombiano es dable recortar o disminuir el período Constitucional del Congreso; así sea por la vía del Referendo reformativo de la Constitución, independientemente del nombre que a este propósito se le dé: revocatoria, disolución, anticipo de elecciones, etc.

Mi respuesta es contundentemente negativa. La disolución del Congreso es una decisión extrajurídica y extraconstitucional. Las razones las sintetizo así:

a) Dentro de la teoría jurídica constitucional hablando de la soberanía del poder constituyente se diferencia, el poder constituyente genitivo o creador y el poder constituyente reformador. En el primer caso el poder actúa soberanamente, sin sujeción a ningún origen u orden preexistente. El profesor Saa Velazco expresa que este poder originario es fuente y punto de partida de la normatividad jurídica. No conoce una constitución anterior de la cual puede derivar su competencia, por tanto la nueva normatividad constitucional no tiene posibilidades de confrontación.

Es muy distinto el poder constituyente reformador, el cual se halla limitado por requisitos materiales y formales que no se pueden violar. Quién ejerce este poder no es plenamente soberano. Es arbitrario, si no respeta su competencia reglada dentro del Estado de derecho;

b) El artículo 3° Constitucional dispone que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público.

El pueblo la ejerce directamente o por medio de sus representantes, en los términos que la constitución establece” (el subrayado es mío).

Esto quiere decir que la democracia directa, semidirecta y representativa debe ejercerse según y en los términos que ordena nuestra Constitución Política. El poder constituyente reformador de la Constitución está limitado por la misma Constitución. No tiene poder omnímodo, así ese poder lo ejerza el pueblo mediante referendo; todo lo puede hacer menos violar la constitución. Entonces podemos afirmar que el referendo es reglado por la constitución y la ley y limitado por la Carta Fundamental. No es soberano y debe respetar el Estado de derecho y el orden jurídico existente. Por mandato constitucional se ha establecido un límite explícito al poder constituyente reformador de la Constitución y no excepcionó la expresión directa del pueblo. La reforma a la constitución tiene que ser constitucional.

c) Nuestro Estado social de derecho sigue siendo estado liberal. Sus características son:

- a) Reconocimiento de los derechos fundamentales;
- b) División de las ramas del poder público;
- c) Sometimiento al principio de legalidad para evitar la arbitrariedad.

En desarrollo del principio de legalidad ordena nuestra Constitución que ninguna autoridad podrá ejercer funciones distintas que le atribuyen la

Constitución y la ley (art. 121 C.P.), so pena de incurrir en responsabilidad (art. 6° C.P.).

No existe ninguna norma que faculte al Presidente de la República proponerle al pueblo mediante proyecto de ley, disolver el Congreso. Es una atribución inexistente. El presidente no es depositario de ninguna cláusula general de competencias que lo habiliten para desarrollar normas o principios inmanentes de la Constitución. Por lo demás nuestro sistema político presidencialista y no parlamentario no se lo permiten. Le está vedado “interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni de los órganos del Estado (art. 214-3 C.P.) en los estados de Excepción, y con mayor razón en tiempos de normalidad”.

Uno de los padres del liberalismo, el barón de Montesquieu enseñó: “Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona, o en el mismo cuerpo, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellas mismas”.

Si la rama ejecutiva así sea transitoriamente por cualquier medio anula a otra, sea ejemplo el Congreso, acumule o no todos los poderes, estamos frente a la propia definición de la tiranía;

d) El Referendo y la revocatoria del mandato son dos mecanismos de participación ciudadana distintos (art. 40 C.P.).

No es procedente la revocatoria del Congreso. Esto sólo está autorizado por la Constitución Política, para los gobernadores y alcaldes como consecuencia del voto programático.

La responsabilidad política del congresista se da frente a los electores y no frente a todo el cuerpo electoral. Los representantes a la Cámara son elegidos por circunscripción regional y mal pueden revocarlos personas que no sufragaron por ellos;

e) La disolución del Congreso o revocatoria con el suave aroma de anticipo de elecciones, se lo propuso ayer como sanción política y moral para toda la institución, como si ella hubiera delinuido o como sanción para todos y cada uno de sus miembros, alegando corrupción, deslegitimación, etc., en una injusta confusión de la parte con el todo.

Aceptando como hemos aceptado la necesidad de relegitimar al Congreso con el pueblo y reencontrar la moral perdida, no hemos aceptado jamás las injustas generalizaciones ni los protervos entiquetamientos y menos que por la trastienda de la Constitución, se lo sancione disolviéndolo. Los mecanismos de la justicia son expeditos y están abiertos para que se castigue al congresista que delinca, como se ha venido haciendo.

Sin cancelar este argumento, ahora se lo soslaya con la nueva conformación del Congreso que posiblemente operaría no en forma inmediata sino a partir del año 2006 fecha de vencimiento del actual periodo, pero sin detrimento de los intereses de la nación a juicio del Presidente de la República. Se podría adelantar las elecciones con el acuerdo del Congreso.

No puedo aceptar que se eleve a canon Constitucional la disolución del Congreso, el recorte eventual de su periodo, así sea con el consentimiento de éste. Sería abrir una brecha a nuestro constitucionalismo democrático liberal y aceptar desde ya que los presidentes puedan proponer esta medida, la cual puede darse si el Congreso participa en la escogencia de la fecha. Funesto precedente para nuestro sistema democrático, que cada y cuando un nuevo Presidente le venga en gana, proponga esta fórmula, creando la mas grande inestabilidad institucional con graves consecuencias económicas para el país. Seguramente mañana se lo hará extensivo para el Presidente y para otras corporaciones públicas y otros organismos de período fijo y habremos logrado el caos institucional y el despedazamiento de nuestro orden constitucional. Para mí el período constitucional del Congreso como el del Presidente, es intocable; quienes lo ejercen no pueden ser revocados y los órganos públicos disueltos. Por eso, habré de proponer se niegue en su totalidad el artículo 2° del proyecto de ley que señala la vigencia y se adicione el artículo 1° punto sexto con un inciso que ordene su vigencia a partir del año 2006.

El sistema de democracia semidirecta mediante referendo, en el cual participan poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el pueblo, no tiene el alcance de disolver el Congreso. La idea de autodisolución como se propone en el proyecto por acuerdo con el ejecutivo es totalmente extraño a nuestro Constitucionalismo. Estos sistemas son propios como se ha dicho de los regímenes parlamentarios, en los cuales frente a la posibilidad de derribar al gobierno se encuentra la de disolver el parlamento.

La convocatoria al pueblo para legitimar o deslegitimar el mandato de un poder constituido, está mucho más cercano del plebiscito, que del referendo. En la propuesta gubernamental se busca la autorización del pueblo para disolver al actual congreso, primando la voluntad del Presidente quien calificará en su momento “el interés nacional” para hacerlo, acordando la fecha con el Congreso. Es decir mutuo consentimiento para violar la constitución, principios y valores fundamentales de nuestro Estado liberal y social de derecho, dirigiendo ese bilateral consenso a recortar el período Constitucional, decisión extraconstitucional temerariamente avalada por el Congreso, que se convierte en plebiscito y no en referendo. Inconcebible que el derecho de representación política en el Congreso, el interés general y la esencia de nuestra democracia representativa; la construcción ejercicio y control del poder político como derecho fundamental, queden sometidos a los acuerdos o concertaciones propios del derecho civil o de las trapisondas electoreras.

5. Del bicameralismo al monocameralismo

Nuestra posición

La actitud política que a través de este debate hemos asumido en torno a definimos como partidarios de la presencia de un órgano legislativo integrado en una sola Cámara no solo coincide con el proyecto inicial del Gobierno, sino que además interpreta la voluntad mayoritaria que el electorado a lo largo de la campaña presidencial expresó a lo largo de las latitudes patrias. Y esta no es una posición gratuita sino que obedece al análisis juicioso que desde el ocaso del experimentado tránsito dentro de la rama legislativa nos permite definir que ante la falta de diferenciaciones estructurales y de aplicación de los dos órganos legislativos es preferible que ellos se encuentren fundidos en un solo cuerpo. En la práctica y en el fondo a la Cámara de Representantes y al Senado de la República a estas solo las diferencia la competencia para elegir a ciertos funcionarios y su procedencia de elección por circunscripción nacional o regional y quizá, la edad y experiencia política de sus integrantes cuando no el aprovechamiento de los vicios políticos constitutivos de feudos proclives al clientelismo y a las prácticas que hacen crisis en la credibilidad de las gentes en la importancia democrática de los cuerpos de representación popular.

En el libro el Ejemplo Constitucional de Inglaterra, de Antonio Carlos Pereira Menaut, maestro de la Universidad de Santiago de Compostela, encontramos mejor definido el bicameralismo, al efecto el maestro advierte:

“El primer rasgo del legislativo británico es el bicameralismo: tiene dos cámaras houses, la baja o de los comunes y la alta o de los Lores. Esta era la tradición medieval en la mayoría de los reinos, el tener más de una cámara, pero como en la mayoría de los países la tradición medieval se perdió, puede decirse que el bicameralismo, hoy caso universalmente se debe, en parte, a la imitación de Inglaterra. Desde el siglo XVI predominan los Comunes sobre los Lores, y más claramente a partir de las Parliament Acts de 1911 y 1949, de forma que la Cámara de los Comunes podría hoy, teóricamente, suprimir la de los Lores.” Esta última es uno de los cuerpos legislativos mas numerosos del mundo: Está compuesta por más de mil miembros, la mayoría de los cuales no asisten casi nunca a las sesiones. De ellas se forman parte por los privilegios del nacimiento, o por la nominación real, o por pertenecer a ciertas dignidades de la Iglesia Anglicana, en síntesis es una Cámara eminentemente clasista y aristocrata. La de los Comunes por su parte es una Cámara que de verdad ocupa lugar prominente en el desarrollo de la vida democrática del país, está conformada por seiscientos cincuenta diputados de los cuales quinientos proceden de circunscripciones Inglesas, setenta de Escocia, aproximadamente treinta y cinco de Gales y doce de Irlanda del Norte. En el recinto de Westminster solo hay cuatrocientos treinta y siete asientos, así que cuando todos asisten muchos tienen que permanecer de pie, lo cual produce aquella impresión de multitud abigarrada efervescente que tanto entusiasmaba al Churchill. La Cámara de los Comunes en realidad es una Asamblea eficiente y trabajadora que se reúne unos doscientos días al año a estudiar y legislar en conjunción con el Gobierno del Primer Ministro.

Del sustento operativo del sistema bicameral

La presencia de dos Cámaras en realidad tiene sustento en el sistema Federal que no nos pertenece. En el caso de los Estados Unidos por ejemplo se impone el sistema de la doble Cámara para conjugar en ellas la multidiversidad propia del régimen autónomo de las Provincias, igual sucede en la Gran Bretaña. El sistema colombiano eminentemente centralista y unitario solo puede sustentar la presencia bicameral como una aberración costumbrista de favorecimiento participativo de las regiones, en el cual

de otro lado la equidad queda arrinconada por el impacto que en los resultados producen las regiones con mayor población, o con mejores intereses políticos y electorales.

Sostener que la Cámara Alta es importante para la vida y control de la Baja, y que una y otra se justifican en la medida de la neutralización de las acciones o errores que de cada una de ellas, dimana, es partir de la aceptación de la teoría de la ineficiencia y la desconfianza, de otro lado no es justificable que frente a las urgencias aulagas nacionales se empleen grandes espacios de tiempo e inmensos recursos en discusiones bizantinas políticas que terminan dando vueltas sobre un mismo tema para sesgar en torno a aquellas decisiones que mejor convienen al Gobierno que dispensa los favores.

Senado y Cámara con un mismo periodo e idénticas funciones solo por el nombre se diferencian de la realidad que en la práctica las tiene como una sola composición legislativa solamente diferenciable cuando la calidad de sus componentes marcan distancias intelectuales o retóricas.

Eso de tomar al Senado de la República como la Cámara reflexiva, descalifica a la Cámara como si fuera el órgano irresponsable e impulsivo, cuando los dos cuerpos están expuestos a tener componentes de cualquier orden.

Dentro del anterior esquema tendría que ampliarse la diferencia entre las dos Corporaciones hasta el punto de crear nocivas pugnas entre los dos entes legislativos por ejemplo entronizando una Cámara de representación fundamentalmente económica en antagonismo con otra que sintetice la representación política, el resto no marca ninguna diferencia que justifique ni la existencia de los dos cuerpos ni menos el abultado número de sus integrantes.

En el pretendido afán del mutuo control quizá hubiera justificación si en cada una de las dos Corporaciones existiera interés político diferente, o incluso se interpretase una coyuntura hacia la presencia de un verdadero régimen de oposición o de interpretación de unos partidos verdaderamente organizados y coherentes.

Jamás en el país se ha escenificado la existencia real de claras voluntades políticas antagónicas en una y otra Corporación. De esa manera y cuando tales voluntades confluyen hasta el punto de interpretar por igual vicios y virtudes, el pretendido control mutuo carece de toda justificación tal como acontece dentro de nuestro actual sistema bicameral.

Washington y Jefferson fundadores del sistema bicameral Americano gráficamente señalaban que a la hora del desayuno: “El Senado es el plato en el que se enfría el café de la taza de los Representantes”. Pero como lo afirma la realidad de la historia política de ese país el colapso del Senado en sus comienzos dio paso a que en la segunda mitad del siglo XIX la Cámara se vuelva mucho más poderosa e importante que el Senado.

Esa tendencia democratizadora de los sistemas políticos occidentales manifestada en la composición de Congresos y Parlamentos tuvo amplia aceptación en la medida en que caía por tierra los privilegios de las Cámaras hereditarias conduciendo desde luego a la crisis del bicameralismo.

Es posible que para el Estado Federal el bicameralismo sea herramienta indispensable de participación de los estados miembros en la vida política del Estado Confederal convirtiéndose por tanto en un principio básico de la convivencia política. En el caso del Senado Americano, cuando esté lejos de deteriorarse acrecienta su preponderante posicionamiento se confirma el fenómeno propio de la disciplina política de esa democracia.

Existencia de una segunda Cámara convierte el trabajo legislativo en ardua y repetitiva tarea, en el caso colombiano da al traste con el concepto de oportunidad en la presencia de las leyes. Discusiones fragosas y en muchas oportunidades innecesarias retardan el que la ley pueda presentarse oportunamente, dando como resultado la inconformidad y angustia que en muchos casos se patentiza como sucede con el desarrollo de múltiples normatividades que debían dar vida a los principios fundamentales consagrados en la Constitución de 1991. Tal el caso del Plan de Ordenamiento territorial que después de 17 intentos legislativos no ha sido capaz de articular el concepto de las áreas territoriales, llámense municipalidades o departamentos.

Maurice Duverger, en su libro Instituciones Políticas y Derecho Constitucional en cuanto a “La función reflexiva” que se pretende provea el sistema bicameral señala: “Es superfluo subrayar en que medida tal argumento ignora los hechos concretos. En todos los parlamentos es la lentitud no la precipitación lo que constituye el defecto esencial. Añadir un freno suplementario agrava el mal que precisamente debe corregirse”.

Si la pretensión de coexistencia del bicameralismo este hecho estriba en dar oportunidad de mayor análisis y reflexión sobre las propuestas, en lugar de someterlas al expediente de dos Cámaras podría darse un mayor espacio a los debates en las comisiones o quizá a un mayor número de estos en las plenarias en fechas distintas con espacios o términos de repliación determinados con lo cual se vencería el plurito de la desconfianza que desde luego no puede estar presente en una Corporación legislativa de origen popular cabalmente fundamentada.

Monocameralismo y democracia

No han sido pocos los detractores del sistema monocameral que ha pretendido como expresión propia de los regímenes totalitarios - sin embargo, no pocas naciones del mundo han tenido éxito al adoptar mejor la Cámara única, entre ellos Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca e Islandia de Europa. Y en América Latina Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

Del origen liberal de nuestras instituciones

La primera Asamblea Nacional Constituyente que emergió de la revolución francesa de 1781, integró en un solo cuerpo colegiado y bajo el principio liberal de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley de los “tres Estados”, de esa Asamblea emergieron los decretos expedidos en medio de la euforia revolucionaria que había de sustituir al despotismo monárquico, por el despotismo ilustrado prohibido por los ingleses.

Esa Asamblea unicameral y de facto empezó con un preámbulo que advertía que se trataba de una declaración: “para todos los hombres, para todos los tiempos y para todos los países” se trataba nada menos que la “declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”. Era la primera vez que al hombre se le reconocían sus derechos civiles y políticos por el solo hecho de su existencia. De esa manera la Asamblea Francesa por primera vez conferiría carácter universal a los derechos del ser humano.

De semejantes principios políticos filosóficos emerge la primera constitución Francesa de 1791, que dio vida al moderno constitucionalismo liberal que advertía: “Cualquier sociedad en la cual los derechos no estén debidamente garantizados, ni determinada la separación de los poderes, no posee Constitución”.

El Estado burgués en reemplazo del absolutismo de la aristocracia y el clero encarnados en la ineptitud del monarca, se consolidaría para dar paso a los principios “de libertad, igualdad y fraternidad”. Pero el espíritu conservador que reemplazó a esa euforia revolucionaria conformó en la parábola que permitiría el paso de nuevas formas elitistas. Solo así se entiende que el modelo inglés del parlamento se haya difundido en el continente Europeo para dar paso a la presencia de la doble Cámara y dentro de ella reviva los antiguos privilegios nobiliarios frente al novísimo ascenso de la burguesía, ubicadas eso si en Corporaciones diferentes que mediante el veto de la Cámara alta trataría de reprimir excesos de la baja.

Los defensores del bicameralismo hacen voces sobre los trágicos excesos en que incurriera la Asamblea Revolucionaria de Francia y los blanden como argumento para alertar sobre los peligros que representa una nueva corporación única. La forma de analizar los sucesos que precedieron a la toma de La Bastilla les hace olvidar que la mayor parte de las instituciones de los países del mundo han sido producto de Asambleas Unicamerales. Entre otras se pueden citar las siguientes:

- La Convención Constitucional que desde Filadelfia en 1787 expidió la Carta Magna de los Estados Unidos.

- La Asamblea Constituyente Francesa de 1789, aprobatoria no solo de la Constitución de ese país, sino de la Carta Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

- La Constitución Colombiana de 1886 dada por el Consejo Nacional de Delegatarios como cuerpo unicameral.

- Constitución de La Gran Colombia, producto del Congreso de Angostura.

- Y finalmente la Constitución que nos rige, producto de la Asamblea Nacional Constituyente, expedida en 1991.

La evolución política de un país en crisis impone la necesidad de un parlamento unicameral

Son indudables las ventajas que para la implementación de las reformas políticas que al nuevo orden social imponen las circunstancias, de la vida democrática, tendría la presencia de un órgano legislativo conformado por

una sola Cámara, ello no solo proveería a un mejor legislativo sino que evitaría las fragosas duplicaciones retóricas de las cuales muy poco queda dentro del sentido práctico de un resultado legislativo coherente.

Un solo organismo legislativo con categoría senatorial, integrado por miembros que a él lleguen habilitados por el lleno de los más exigentes requisitos de capacidad e idoneidad moral, elegidos por una circunscripción que combinando los conceptos de integridad territorial y de minorías permitía una auténtica y proporcional representación de todas las regiones, proveería mejores consensos que concreten en leyes adecuadas al pacto social toda la multiplicidad de matices de la opinión política nacional.

Otra ventaja que obra a favor del unicameralismo es la reducción en el número de miembros del parlamento, que en contra de esa amplitud complaciente que hoy orienta su integración, proveería a un proceso selectivo mucho más adecuado a aquel que es imposible dentro del sentido bicameral que por su naturaleza no puede integrarse sin dar cabida a expresiones que dentro de un mal entendido democraterismo más estorban que benefician. Con razón Montesquieu advertía: “Donde hay más sabios se aminora la sabiduría”.

Un examen objetivo de los resultados presente y pretérito de la labor legislativa del Congreso Nacional, y de su inocultable deteriorado prestigio popular perfectamente permite decir: Que para el momento presente el unicameralismo traduce mejor la ambición nacional, satisface mejor aspiraciones colectivas.

El bicameralismo colombiano

No existen razones de fondo, aparte de aquellas de un permisivo estilo de celestinado que justifique la existencia del bicameralismo en Colombia. Si se cotejan resultados contra prejuicios, es sin duda visible la ventaja del balance de estos últimos sobre los primeros.

Desde que se suprimió la posibilidad de la elección que para Senado hacían las Asambleas Departamentales, en 1945, y cuando en 1968 el período de la Cámara dejó de ser de dos años para igualarse a cuatro con el del Senado, desaparecieron las diferencias de fondo entre las dos Corporaciones iguales en el periodo, en la remuneración y en las funciones, hasta que la Constitución de 1991 en un esfuerzo por diferenciarlas simplemente cambió las circunscripciones electorales sin reparar en las injusticias verdaderamente protuberantes en cuanto a la participación senatorial de muchos

departamentos que están en desventaja poblacional. Solo el peso de la rutina permite que sigamos contemporalizando con un sistema que al parecer no tiene otra justificación que multiplicar las oportunidades de reparto de la nómina. Resulta anacrónico admitir que Colombia dentro del concierto latinoamericano cuenta con uno de los congresos más numerosos.

Proposición

Solicito a los señores miembros de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, reunidos en sesión conjunta se dé primer debate al Proyecto de ley 47 de 2002 Senado, “por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”, con pliego de modificaciones adjunto.

Atentamente,

Darío Martínez Betancourt,

Senador Ponente.

Septiembre 23 de 2002.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2002 SENADO, 57 DE 2002 CAMARA

por la cual se convoca a un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

Primero. El artículo 1° punto 6 “Reducción del Congreso” que modifica el artículo 171 de la Constitución, será adicionado con un inciso así:

Vigencia: Este artículo regirá a partir de las elecciones que se realicen en el año 2006 (el resto del artículo quedará según el proyecto original del Gobierno).

Segundo. El artículo 2° “Vigencia y nuevas elecciones”.

Solicito sea negado en su totalidad.

Tercero. El resto del artículo primero con 15 numerales excepción hecha del punto sexto y el punto 16 sobre la aprobación integral del referendo. Solicito se vote respetando el acuerdo mayoritario de ponentes.

Atentamente,

Darío Martínez Betancourt,

Senador Ponente.