



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 454

Bogotá, D. C., miércoles 3 de septiembre de 2003

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camararep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02 DE 2003 SENADO

por el cual se establece la posibilidad de reelección para el período inmediato siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, gobernadores y alcaldes.

La reelección presidencial, es uno de esos temas que se cuele, cíclicamente en el debate público, en los medios de comunicación, en el país "político" y claro, en la gran opinión. En el caso que nos ocupa, en un momento en que el mandatario goza de gran popularidad. Ya hemos pasado por aquí y bienvenida la discusión.

Este tema fue discutido ampliamente en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, ya que para la época avanzaba la segunda elección de alcaldes elegidos popularmente mientras la Constitución implantaría la elección popular de gobernadores. *"La constituyente optó por permitir la reelección alterna, no inmediata de los gobernadores y alcaldes, para que después de un período del ejercicio en el ejecutivo, pudieran presentar su nombre en las elecciones de la misma circunscripción, en contraste con la prohibición expresa de reelección presidencial consagrada en el artículo 197. "No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia".*

Esta diferencia en materia de reelección para la presidencia no fue caprichosa. Obedeció a valoraciones históricas, como el segundo gobierno de López Pumarejo, pero principalmente, a consideraciones políticas e institucionales, como la naturaleza presidencialista de nuestro régimen, en el que esta figura concentra el poder sin contrapesos fuertes, a diferencia del régimen parlamentario, en el que la reelección inmediata es natural, pues el poder reside principalmente en el parlamento.

El ambiente político de aquel momento era favorable a Gaviria. De haberse permitido la reelección, la opinión podría haberlo favorecido por los altos índices de popularidad y reconocimiento de su gobierno.

Hoy, creemos que la naturaleza de nuestro régimen no solo se mantiene como presidencialista, se ha acentuado como tal, en detrimento de la separación y contrapeso de poderes, en perjuicio de una democracia madura. Por ello no dudamos de que las consideraciones de la Asamblea Constituyente mantienen vigencia.

Creemos que la reelección inmediata distrae al gobernante, lo sustrae de sus deberes como ejecutivo al crear la importante tentación de prolongarse en el poder. La reelección inmediata le quita más a la democracia de lo que le pudiera aportar.

En los dieciocho países de América Latina la figura de la reelección esta prevista así: En cinco países la reelección inmediata es permitida: En Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y República Dominicana; en ocho países la reelección es alterna, no procede inmediatamente, debe transcurrir al menos un período

presidencial para una nueva aspiración: En Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay. La prohibición total de la reelección opera en cinco países: En Colombia, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

En América Latina, según reseña Daniel Zovatto¹ los últimos años han sido favorables a la institución de la reelección presidencial, ligada siempre a la popularidad de presidentes en ejercicio que buscaban su reelección inmediata: Ménem en Argentina, Cardoso en Brasil, Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela y Mejía en República Dominicana.

Como en Colombia creemos ha sido acertada la decisión de la Constitución al permitir la reelección alterna de mandatarios locales, analicemos la posibilidad de adoptar la misma figura para la reelección presidencial.

Direccionamiento de los presupuestos para favorecer la reelección

No hemos logrado que la regla en el sector público sea la administración de los recursos con criterio transparente, obedeciendo a las políticas públicas de inversión trazadas en el plan de desarrollo nacional, o en los respectivos planes municipales. La atomización de la inversión, por mala administración o por actos de corrupción y desviación de tales recursos no ha sido extirpada en la práctica de nuestra realidad política y administrativa. ¿Tendremos la madurez para institucionalizar la reelección inmediata?

Las denuncias por posible favorecimiento de los mandatarios en ejercicio a sus candidatos, a través de la contratación y la inversión han marcado las pasadas y actuales elecciones, ¿cómo garantizar que la inversión de los recursos sea óptima, cuando un gobernante busca su reelección? Las medidas para controlar la financiación y competencia electoral son vulnerables, ¿cómo avanzar rápidamente, tanto como esta posible reforma, para garantizar la competencia entre los candidatos que se disputarían la elección con quien cuenta a su disposición con la focalización y ejecución de la inversión pública?

La difusa separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, tanto en niveles locales como nacional, no ofrece el sistema de control político necesario para implantar la reelección inmediata. El estado del control fiscal territorial hoy en entredicho por el referendo, no ofrece tampoco el diseño institucional que permita simular el modelo democrático para que la reelección inmediata resultara viable.

Aplazamiento de medidas impopulares

La reelección inmediata no es sana para el desarrollo y viabilidad, tanto de la nación, como de los municipios y departamentos, pues somete al gobernante al vaivén de la popularidad en procura de su prolongación en el poder, lo que le hará postergar y matizar la toma de decisiones rigurosas y aplicación de medidas impopulares que en la administración pública cotidianamente se deben adoptar.

El Acto legislativo 02 de 2002 que modificó los períodos de las administraciones locales y departamentales, aumentándolos de 3 a 4 años,

¹ Director Regional para América Latina de Internacional, IDEA.

respondió a las reflexiones que señalaron que un período de 3 años resultaba no ser eficiente para los gobiernos locales. No es cierto que la permanencia personal, directa en el poder, por períodos más largos, garantice mejor desarrollo de los entes territoriales. Es conveniente darle tiempo a la reciente reforma, observar en la práctica los cuatrienios territoriales que los mandatarios electos el 26 de octubre estrenarán.

Segundas experiencias en la administración de menor calidad

Los seis períodos de alcaldes elegidos popularmente nos han permitido observar varias cosas, entre ellas, la calidad de los segundos gobiernos de los mandatarios que han repetido. Es opinión popular de los habitantes de Medellín y Barranquilla que las segundas administraciones de Juan Gómez Martínez y el Padre Bernardo Hoyos respectivamente, no alcanzaron la calidad de las primeras. En Bogotá, el tiempo permitirá evaluar con serenidad la segunda administración Mockus que está por concluir. Estos ejemplos que aplican para las grandes ciudades, a nivel municipal arrojan los mismos resultados. Las segundas administraciones no han resultado bien libradas.

Aunque de otro tenor, esta evaluación pesimista sobre la calidad de las segundas administraciones, también se ha producido a nivel internacional, en aquellos países donde la reelección presidencial se ha producido en los últimos 25 años. "Al menos seis experiencias desde 1978 a la fecha parecen confirmar los argumentos acerca de los peligros y defectos de la misma (la reelección): la de Stroessner en Paraguay (inconclusa debido al golpe de Estado de 1989, después de varias reelecciones sucesivas); la de Balaguer en República Dominicana (acortado su último mandato de cuatro a dos años debido al fraude cometido durante su última reelección en 1994); la de Fujimori en Perú (inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción); la de Ménem en Argentina (acosado por problemas económicos, desempleo y denuncias de corrupción), así como los mediocres segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez (inconcluso por destitución) y de Rafael Caldera, en Venezuela"².

El tiempo y la ponderación, decisivos para la reelección inteligente

El reposo que permite una evaluación ponderada de cada gobierno, es el mejor aliado para figuras como la reelección. En la evaluación de las administraciones el tiempo cobra mayor sentido. Una buena administración se prueba en el mediano y largo plazo, por los efectos estructurales que logre producir. La reelección inmediata no es un asunto ni importante ni urgente de la democracia, pues en lo que no resulta negativa, es neutro, su ausencia no reporta perjuicios para la vida política y administrativa, local o nacional.

Las gestiones apropiadas aun malentendidas en el corto plazo se dimensionan con el tiempo. Por ejemplo, en su época, la gestión de Fernando Mazuera o de Virgilio Barco en la Alcaldía de Bogotá fueron objeto de agudas críticas por el enfoque de la inversión en sus administraciones, inversiones que el tiempo nos ha demostrado, fueron decisivas para el desarrollo de la ciudad. Lo mismo podría predicarse de Jaime Castro en años más recientes.

La opinión pública es voluble, sensible a efectos mediáticos y publicitarios, por la emoción de resultados palpables en el corto plazo, que muchas veces son superficiales. Por ejemplo, entre los activos de Andrés Pastrana en su campaña presidencial de 1994, se contaba su popularidad entre los jóvenes, cultivada en buena medida, por un par de conciertos musicales que impulsó como alcalde de Bogotá, pocos años antes.

En conclusión, el afán no construye democracia. No existen las condiciones de relación de poderes, control político y fiscal suficiente para promover la reelección inmediata. Creemos que la reelección alterna, hoy vigente, es la adecuada para profundizar la democracia que en ningún caso, es cercenada por la no reelección inmediata a la que nos oponemos.

Proposición, dese primer debate al Proyecto de acto legislativo número 02 de 2003 Senado.

Antonio Navarro Wolff,
Senador.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02 DE 2003 SENADO

Título del acto legislativo:

por el cual se establece la reelección no inmediata del Presidente de la República.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 190 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 190. El Presidente de la República será elegido por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren

obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.

El período presidencial es de cuatro años, se permite la reelección para períodos no consecutivos.

Artículo 2°. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Ninguna persona podrá ser elegida Presidente de la República para dos períodos consecutivos. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio.

Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 1792630, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, Consejero de Estado o miembro del Consejo Nacional Electoral, o del Consejo Superior de la Judicatura, Ministros del Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Director de Departamento Administrativo, Gobernador de Departamento o Alcalde Mayor de Bogotá.

Artículo 3°. Se suprime.

Artículo 4°. Se suprime.

Artículo 5°. Se suprime.

Artículo 6°. Se suprime.

Artículo 7°. Se suprime.

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

Antonio Navarro Wolff,
Senador.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 016 DE 2003 SENADO

por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Honorable Senador:

Nos ha correspondido el honor de rendir ponencia al Proyecto de ley número 016 de 2003 Senado, *por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones*, de autoría del señor Ministro del Interior y Justicia, doctor Fernando Londoño Hoyos, razón por la cual ponemos en consideración de la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República el presente informe de **ponencia favorable**, el cual estructuramos de la siguiente manera:

1. Antecedentes del proyecto de ley.
2. Descripción de la normatividad propuesta.
3. Trámite en el Congreso de la República.
4. Proposición final.

Con la estructura mencionada, a continuación pasamos a rendir informe de ponencia.

1. Antecedentes del proyecto de ley

Desde el momento en que fue expedida la Constitución de 1991, el país entró en un proceso de cambio que implicaba la adaptación a las nuevas instituciones contenidas en la Carta Política. Uno de otros tantos aspectos que fueron materia de pronunciamiento por parte del Constituyente Primario fue el tema del ordenamiento territorial. Largamente discutido al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, el tema del ordenamiento territorial generó todo tipo de expectativas entre aquellos que creíamos que con el diseño de un nuevo

² *Ibid.*

modelo que se adaptará a las necesidades de nuestro país, el desarrollo llegaría pronto a todos los rincones de la geografía colombiana.

El nuevo esquema constitucional se encargó de perfilar el régimen general en materia de ordenamiento territorial y dejó en manos del legislador ordinario desarrollarlo. Una de las principales herramientas que correspondía desarrollar al Congreso de la República era la llamada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT), y en efecto el órgano legislativo ha dedicado cerca de doce años a la tarea de intentar expedir ese instrumento jurídico¹. No es este el lugar para discutir las innumerables razones que podrían explicar por qué hasta el día de hoy el país no ha podido contar con la tan anhelada ley de ordenamiento territorial; lo que sí se debe mencionar, es que con el paso del tiempo y las continuas decepciones que seguían a cada intento de expedir la mencionada norma, los colombianos empezamos a ver la LOOT como la tabla de salvación para la difícil situación de las entidades territoriales. En más de una ocasión escuchamos en diversos escenarios como se nos señalaba que *"hasta tanto no sea expedida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial tal o cual asunto permanecerá inconcluso o irresoluto"*. Esta situación generó otro serio problema a la hora de lograr expedir la LOOT: La gente empezó a ver la ley como la responsable de agotar todos los temas relacionados con el ordenamiento territorial. Bajo esta visión, cualquier proyecto de LOOT que se respetara contenía 200 ó 300 artículos en los cuales se pretendía regular in extenso los temas relacionados con la organización del territorio.

En este estado de las cosas, sucumbió el último intento de proyecto de ley (041 de 2001 Senado), presentado bajo la administración del entonces Presidente Andrés Pastrana.

1.1 La Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República y el Gobierno Nacional

Con el inicio de la Legislatura 2002-2003, así como de la administración Uribe, la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República (en adelante COTC), pidió al Gobierno Nacional su opinión sobre el último proyecto de LOOT que había sido presentado por el gobierno Pastrana (041 de 2001 Senado), para poder así redactar una ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República que recogiera las expectativas, deseos y anhelos de todos los sectores del país.

Después de múltiples encuentros, el Gobierno Nacional decidió crear, mediante Decreto 2865 del 9 de noviembre de 2002, una comisión intersectorial conformada por los delegados de los Ministerios del Interior (hoy Ministerio del Interior y Justicia), Hacienda y Crédito Público, Desarrollo, Medio Ambiente (estos dos últimos fusionados en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), y del Director Nacional de Planeación. Esta comisión tuvo como propósito trabajar en coordinación con la COTC con el fin de estudiar el proyecto de ley existente, formular los cambios respectivos, y de ser necesario, elaborar una nueva propuesta para que la misma fuera puesta en consideración del Congreso de la República.

Con el paso del tiempo, el equipo de trabajo conformado por la Comisión Intersectorial y la COTC, encontró diversas falencias en el Proyecto de ley 041 de 2001 Senado que lo hacían inviable, más en el escenario de austeridad fiscal al cual se ha visto abocado el país por cuenta de la galopante deuda pública. Así las cosas, se acordó elaborar un nuevo proyecto de ley, conformando para el efecto una mesa de trabajo donde se pudieran reunir la mayor cantidad posible de sectores que estuvieran relacionados con el tema del ordenamiento territorial. Fue así como a partir de los primeros meses del presente año, un equipo de trabajo conformado por delegados de: i) Ministerio del Interior y Justicia, ii) Ministerio de Hacienda y Crédito Público, iii) Departamento Nacional de Planeación, iv) COTC, v) Federación Nacional de Departamentos, vi) Federación Nacional de Municipios, vii) Representantes de la academia, viii) Expertos en materia de ordenamiento territorial, ix) Representantes de las Comunidades Indígenas, y x) Algunos miembros de la Comisión Intersectorial; se dieron a la tarea de elaborar el texto que hoy es objeto de la presente ponencia para primer debate.

Como se puede observar, y antes de llegar al escenario por excelencia de discusión de los temas nacionales, **el proyecto de ley que se analiza fue objeto de estudio profundo y detallado, así como de amplia concertación**, hasta llegar al texto que fue radicado ante el Senado de la República.

2. Descripción de la normatividad propuesta

2.1 Observaciones Generales

Antes de empezar a analizar en detalle el contenido de la propuesta, es necesario hacer mención de algunas de las características generales del proyecto de ley.

a) LOOT de Mínimos

Contrario a lo que había ocurrido en otras legislaturas, en esta ocasión se presenta un proyecto de ley orgánica que se caracteriza por su corta extensión, privilegiando los temas sustanciales del ordenamiento territorial que son

materia de la LOOT y que pueden ser desarrollados en la actualidad atendiendo a la situación de las administraciones territoriales y nacional, dejando de lado la multiplicación de entidades territoriales que caracterizaba a propuesta anteriores. En este sentido, el proyecto de LOOT está centrado en regular los aspectos más importantes de las actuales entidades territoriales y abre la posibilidad para crear otras entidades por decisión libre y espontánea de las que existen actualmente.

El proyecto LOOT deja en manos del legislador ordinario el desarrollo de múltiples aspectos del ordenamiento territorial, fortaleciendo la idea de que el ordenamiento territorial, más que un asunto de la ley orgánica, es un proceso que se decanta con el paso del tiempo y que debe tener la flexibilidad suficiente para que le permita adaptarse a las situaciones cambiantes del país, que en últimas afectan directamente la organización del territorio.

De igual forma, y atendiendo a su estructura de ley de mínimos, el proyecto de LOOT que se estudia, se concentra en consignar criterios generales en materia de ordenamiento territorial, a la vez que abre puertas que habían sido planteadas por la Constitución Política de 1991, pero que no habían podido ser utilizadas por falta de desarrollo legal. En este sentido, es el legislador el llamado a desarrollar, a través del tiempo, y atendiendo a situaciones específicas y coyunturales, el sistema de ordenamiento territorial en Colombia.

b) Profundización de la Descentralización

Durante muchos años, el tema de la organización territorial ha sido planteado como un asunto de asignación de funciones y competencias a las entidades territoriales, para que sean estas las que, en el marco de la Constitución y la ley, decidan cómo planificar su propio desarrollo y puedan tomar las decisiones que las conduzcan en ese sendero. El proyecto de LOOT que se presenta intenta dar un paso más en esa dirección al dejar en sus manos la decisión libre y voluntaria de asociarse para, en un momento determinado, conformar nuevas entidades territoriales, y por esta vía asumir competencias que hoy están en cabeza del nivel central. Obviamente, atendiendo a una reiterada demanda en esta materia por parte de las entidades territoriales, las competencias deben venir acompañadas de los recursos necesarios para darles cumplimiento.

c) Un régimen voluntario y no impositivo

Otro de los grandes problemas que ha caracterizado el asunto del ordenamiento territorial es el tema de las diferencias entre las entidades territoriales existentes y la inviabilidad de plantear regímenes legales generales a entidades con particularidades especiales. En este sentido, es lugar común señalar que el proceso de ordenamiento territorial funciona de manera diferente en la costa Atlántica o Pacífica, en el centro del país, en la Orinoquia o en suroccidente, por sólo mencionar un ejemplo. De igual forma ocurre entre los diferentes municipios de un mismo departamento.

Atendiendo a esta situación, y con el objetivo de que sean las mismas entidades territoriales las que decidan cómo, cuándo, dónde, con qué propósitos y bajo qué condiciones se empieza a gestar el proceso de asociación que las pueda llevar a conformar regiones (para el caso de los departamentos) o provincias (para el caso de los municipios); el proyecto de LOOT se esfuerza en ofrecer un marco jurídico amplio y flexible de asociación, como paso previo a la conformación de una nueva entidad territorial. De esta forma, serán las respectivas comunidades las que, atendiendo a sus propias debilidades y fortalezas, decidan si encuentran viable o no iniciar un proceso asociativo que puede o no conducir a una *"regionalización"* o *"provincialización"*.

d) Flexibilidad

Otra característica para destacar de la LOOT es su flexibilidad, entendida como la capacidad de cobijar diversos escenarios posibles de organización territorial, partiendo de la base del respeto por la libre voluntad de las entidades territoriales involucradas. De esta forma se logra que sean estas las que decidan cómo se acomodan mejor frente a la problemática que enfrentan, a la vez que exploran sus ventajas comparativas y debilidades manifiestas, frente eventuales "socios" en la tarea de hacer posible el desarrollo territorial. En términos de la exposición de motivos: *"(...) La ley orgánica plantea entonces escenarios flexibles que promueven el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos y recalcando también los afanes de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte del concepto de buen gobierno (...)"*.

De igual forma, se abre la puerta para desarrollar los artículos 302 y 320 de la Constitución Política, que habían permanecido en el más profundo *"sueño constitucional"* sin que hasta ahora hayan sido desarrollados. El artículo 320 prevé la categorización especial de algunos municipios, de acuerdo con aspectos particulares de tales poblaciones. A su turno, el artículo 302 faculta al

¹ Algo más de una decena de proyectos de LOOT han fracasado a lo largo de las legislaturas.

legislador para expedir regímenes especiales de gestión administrativa y fiscal para determinados departamentos que, atendiendo a sus características particulares, requieran tratamientos diferenciados.

e) Mínimo Impacto Presupuestal

Atendiendo a la dura situación económica por la cual atraviesan las arcas del Estado, tanto a nivel nacional como en el orden departamental, municipal y distrital, cualquier diseño institucional encaminado a contribuir en el desarrollo territorial, debe tener como virtud la no generación de mayores erogaciones al erario público. En este sentido, el proyecto de LOOT tiene la ventaja de que procura diseñar nuevas estructuras que faciliten la administración, sin que sea necesario realizar nuevos gastos y por el contrario, procura potencializar al máximo las estructuras administrativas que actualmente existen en los diversos entes territoriales. En este sentido, se puede incluso prever la reducción de gastos por cuenta del aprovechamiento de las economías de escala y la maximización de las infraestructuras existentes. La LOOT que se estudia abre la puerta para que, si así lo consideran pertinente las entidades territoriales asociadas, conformen una nueva entidad territorial (región-provincia) suprimiendo las estructuras administrativas que no sean necesarias para su buen comportamiento.

En lo que hace al diseño institucional, el proyecto LOOT intenta desarrollar los mandatos constitucionales relacionados con la Comisión de Ordenamiento Constitucional, sin que la misma implique nuevos gastos para el maltrecho presupuesto nacional.

f) Fortalecer las Entidades Territoriales existentes

El proyecto LOOT parte del supuesto fundamental de que es necesario fortalecer las entidades territoriales existentes para que, a partir de ellas, sea posible dar el paso hacia la conformación de nuevas entidades. En este sentido, se pretende por ejemplo que el Departamento sea verdaderamente el nivel intermedio de gobierno que gestione las necesidades de los municipios que lo conforman, ante el Estado central. De esta forma, a la vez que se respetan y reconocen las entidades territoriales existentes, se fortalece el sistema de ordenamiento territorial.

2.2 Contenido del proyecto de ley

Habiendo hecho referencia a algunas características generales del proyecto LOOT, a continuación se presentan puntos específicos de la normatividad que merecen ser destacados. Para el efecto, presentaremos el contenido general de la iniciativa y luego pasaremos a revisar los asuntos puntuales que es necesario resaltar.

2.2.1 Estructura del proyecto de ley:

1. Título I. Disposiciones Generales.

Artículo 1°. Objeto de la ley.

Artículo 2°. Principios y fines del ordenamiento territorial.

2. Título II. Marco Institucional

Capítulo I. Organización Institucional.

Artículo 3°. Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.

Artículo 4°. Conformación de la COT.

Artículo 5°. Funciones de la COT.

Artículo 6°. Secretaría Técnica.

Capítulo II. Entidad Territorial Indígena.

Artículo 7°. Definición.

Artículo 8°. Naturaleza y régimen.

Artículo 9°. Requisitos de conformación.

Artículo 10. Procedimiento para la conformación y delimitación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Artículo 11. Gobierno y competencias de las Entidades Territoriales Indígenas.

Artículo 12. Planes de Vida de las Entidades Territoriales Indígenas.

Artículo 13. Finanzas Públicas Territoriales Indígenas.

Capítulo III. Esquema Asociativo de Entidades Territoriales.

Artículo 14. Objeto.

Artículo 15. Conformación de Asociaciones de Entidades Territoriales.

Artículo 16. Asociaciones de departamentos.

Artículo 17. Organización y funcionamiento.

Artículo 18. Contratos o Convenios Plan.

Artículo 19. Delegación.

Capítulo IV Política Legislativa para la modernización de los municipios y los departamentos.

Artículo 20. Objetivos Generales de la Legislación Departamental.

Artículo 21. Criterios para la Descentralización de Competencias y Recursos.

Artículo 22. Diversificación y Modernización del Régimen Departamental.

Artículo 23. Diversificación de los Regímenes Municipales por Categorías.

Artículo 24. Del Régimen Fiscal Especial para las Areas Metropolitanas.

3. Título III. Disposiciones Finales.

Artículo 25. Desarrollo y Armonización de la Legislación Territorial.

Artículo 26. Vigencia y derogatorias.

2.2.2 Anotaciones particulares en relación con el proyecto:

a) **En cuanto al objeto del proyecto:** Además de pretender consagrar normas orgánicas de ordenamiento territorial, dos son los objetivos fundamentales que persigue el proyecto de ley:

– Establecer reglas para impulsar la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales.

– Adecuar y flexibilizar la organización político administrativa del Estado en el territorio a través de procesos de asociación entre las entidades territoriales;

b) **En cuanto a los principios y fines del ordenamiento territorial:** Con el objetivo de ofrecer al operador jurídico una compilación no taxativa de los principios bajo los cuales se debe desarrollar el ordenamiento territorial, se incluye un artículo que lista los más importantes principios sobre la materia. Al igual que ocurre en otras áreas del derecho, la consagración de principios (algunos de los cuales tienen rango constitucional) facilita el proceso de aplicación de las normas referentes al ordenamiento territorial, permiten que los jueces de la República determinen en última instancia el alcance real de los mencionados principios, facilitan la adecuación de la normatividad en el tiempo, y por último brindan un marco a partir del cual el legislador puede desarrollar el sistema de ordenamiento territorial.

Además de hacer mención de los principios constitucionales sobre la materia, el proyecto incluye un listado de otros principios, estos de orden legal orgánico, que complementan a sus similares constitucionales y que terminan de facilitar la construcción del sistema de ordenamiento territorial. Los mencionados principios son los siguientes:

i) Desarrollo sostenible.

ii) Diversidad.

iii) Gradualidad y flexibilidad.

iv) Promoción de asociaciones.

v) Equidad social y equilibrio territorial.

vi) Economía y buen gobierno.

vii) Responsabilidad y transparencia;

c) **En cuanto al marco institucional:** Sobre este aspecto en particular es necesario analizar los dos grandes temas que están comprendidos en él: La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, y las Entidades Territoriales Indígenas.

Comisión de Ordenamiento Territorial, COT: Por mandato constitucional, es necesario que exista una COT que sea la encargada de guiar todo el proceso de ordenamiento territorial del país. Además, dicha COT tiene funciones muy específicas como rendir concepto sobre la conformación de nuevas Entidades Territoriales Indígenas.

En relación con la COT el proyecto LOOT ofrece varias ventajas:

– Es un órgano de carácter asesor, independiente del ejecutivo.

– Su conformación es plural, dando cabida a diversos sectores relacionados con el tema del ordenamiento territorial, y con especial énfasis en las condiciones técnicas de sus miembros.

– Prevé una estructura que no debería tener ningún impacto en el presupuesto nacional. En este sentido el proyecto señala:

i) Los miembros de la COT no tienen el carácter de servidores públicos, ni tienen derecho a remuneración o reconocimiento de honorarios en razón de las funciones que desempeñen.

ii) Todas las entidades técnicas relacionadas con la materia, del orden nacional, deben estar a la disposición de la COT para ayudarle en el desarrollo de sus funciones.

iii) Se deja en manos de la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación la Secretaría Técnica de la Comisión, a quien corresponderá asegurar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera esta.

Entidades Territoriales Indígenas: Atendiendo a una sentida necesidad de las comunidades indígenas, el proyecto de LOOT deja en claro el procedimiento para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, dándole de esta forma verdaderas posibilidades a estas comunidades para que

de manera organizada decidan su destino. Para el efecto, la LOOT regula con especial detalle características, el régimen para su conformación, la organización de sus planes de desarrollo, denominados "*planes de vida*" y la estructura de sus finanzas;

d) **En cuanto al Esquema Asociativo de las Entidades Territoriales:** Como se ha dicho a lo largo de este informe de ponencia, una de las principales cualidades del proyecto LOOT que se estudia es la consagración del esquema de asociación entre las entidades territoriales, como herramienta para el desarrollo del ordenamiento territorial.

El esquema asociativo que se propone tiene como principal virtud la posibilidad de que sean las mismas entidades territoriales las que, por su libre y voluntaria decisión, decidan asociarse para el mejor desarrollo de sus funciones y competencias. En este sentido, cobran especial significado expresiones como "*alianzas estratégicas*", "*desarrollo de la competitividad*" y "*aprovechamiento de las economías de escala*".

De igual forma, y gracias al esquema asociativo que se propone, la definición y modos de gestión regional y subregional, no quedan sujetos a la creación de nuevas entidades político administrativas.

El proyecto LOOT que se estudia, se encarga de señalar la naturaleza jurídica de las asociaciones que se creen, las funciones que pueden desarrollar, los posibles impulsores de su creación, las cabezas responsables de su implementación y la limitación que tienen en cuanto a la no generación de mayores erogaciones para el presupuesto.

Se señala además que la Nación, a través de contratos o convenios plan, o de delegación o descentralización de funciones (según el caso), puede dejar en manos de las asociaciones que se creen (o de las entidades territoriales existentes) la prestación de determinados servicios, el desarrollo de determinadas funciones, o la realización de algunos proyectos;

e) **En cuanto a la política legislativa para la modernización de los municipios y los departamentos:** Conciente de que el tema del ordenamiento territorial debe ser desarrollado a lo largo del tiempo por el legislador, atendiendo a las necesidades particulares de cada una de las entidades territoriales, así como a las situaciones coyunturales que pueda estar viviendo en un momento determinado el país, el proyecto LOOT traza las directrices generales que debe seguir el legislador en la materia. En este sentido, se señala el deber de fortalecer la delegación de funciones y competencias del nivel nacional al orden territorial, la eliminación de las duplicidades entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno y el incremento de la productividad y la modernización de la administración municipal.

Para efectos de los objetivos arriba señalados, el proyecto LOOT consagra las siguientes herramientas jurídicas:

- Señala los criterios que se deben seguir para efectos de la descentralización de competencias y recursos, concibiendo este proceso como uno escalonado, que debe tener en cuenta variables como capacidad de gestión, situación fiscal y adecuada infraestructura de las entidades territoriales y mejores escenarios financieros posibles para la provisión de servicios públicos.

- La diversificación y modernización de los regímenes departamentales a partir del desarrollo del artículo 302 de la Carta Política.

- La diversificación de los regímenes municipales por categoría a partir del desarrollo del artículo 320 de la Constitución.

- El desarrollo del régimen fiscal especial de las áreas metropolitanas, atendiendo a lo señalado por el artículo 319 constitucional;

f) **En cuanto a las disposiciones finales:** Partiendo de la base que buena parte de la crisis de las entidades territoriales se debe a la obsolescencia de la normatividad en materia departamental y municipal, el proyecto de LOOT consagra la obligación de expedir los nuevos regímenes departamental, municipal y de áreas metropolitanas, así como unos Códigos de Régimen Departamental y Municipal que compilen la disgregada normatividad sobre la materia.

3. Trámite en el Congreso de la República

Atendiendo a la naturaleza jurídica de la norma, es necesario en este punto señalar que al proyecto LOOT se le debe dar el trámite de **ley orgánica** y para el efecto se deben observar los mandatos contenidos en los artículos 151 y 288 de la Constitución Política; así como lo señalado en los artículos 119 (mayoría absoluta), y 204 a 206 (especialidades del trámite legislativo para la expedición de leyes orgánicas) de la Ley 5ª de 1992.

4. Proposición final

Sin pliego de modificaciones nos permitimos solicitar a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República **dar primer debate** al Proyecto de ley número 016 de 2003 Senado,

"por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones".

Vuestra Comisión,

José Renán Trujillo García,
Coordinador de Ponentes,
Senador de la República.

Ciro Ramírez Pinzón, Andrés González, Jesús Enrique Piñacué,
Senadores de la República.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 66 DE 2003 SENADO, 75 DE 2003 CAMARA TITULADO

por la cual se modifica el reglamento del Congreso.

Señores doctores

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente Comisión Primera Constitucional

Honorable Senado de la República

TONNY JOZAME AMAR

Presidente Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Toda vez que hemos sido designados ponentes al Proyecto de ley número 66 de 2003 Senado, 75 de 2003 Cámara, titulado "por la cual se modifica el reglamento del Congreso" cuyos autores son los honorables Miembros de las Mesas Directivas tanto de Senado de la República como de Cámara de Representantes, ponemos a consideración de las Comisiones Primeras Conjuntas el presente informe de ponencia, de conformidad con las normas reglamentarias.

Luego de ser aprobada la reforma política consagrada en el Acto legislativo número 01 de 2003, es obligación del Congreso Nacional ponerse a tono con dicha reforma y por lo tanto desarrollar lo consagrado en el inciso 6º del artículo 108 de la C.P. que establece que los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en dichas Corporaciones como bancadas en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por esas bancadas.

La figura de las bancadas debe tener un doble efecto. En primer lugar organizar el funcionamiento del Congreso que es precisamente el sentido hacia el que está orientado el proyecto objeto de este informe de ponencia, por cuanto se establecen los derechos que tienen las bancadas en cuanto a la iniciativa legislativa, en la elaboración del Orden del Día y su alteración, las intervenciones, interpelaciones, mociones de orden, designación de ponentes y citación de ministros. Pero, en segundo lugar, el efecto que debe tener la figura de la bancada es el de la disciplina de los partidos. Sin embargo nos limitaremos exclusivamente, y así lo hace el proyecto, a ver el tema de las bancadas desde el punto de vista del funcionamiento del Congreso incorporando a esta ley los mínimos constitucionales ya ordenados por la reciente reforma política para garantizar la disciplina de los partidos en las corporaciones públicas.

Somos conscientes de que es complicado establecer para el funcionamiento del actual Congreso unas nuevas reglas de juego regidas por la figura de las bancadas, y por esa razón en el artículo primero, como parágrafo transitorio, proponemos la figura del grupo congresual.

La base será, por expresa orden constitucional, la figura de las bancadas. Pero, reconociendo que también la Carta Política previó una transición hasta el año 2006, se crea durante ese lapso la figura de los grupos congresuales integrados por una o varias bancadas partidistas y con un requisito mínimo de miembros que permitan una mayor racionalización del trabajo del Congreso.

Los miembros del Senado y Cámara que hayan sido elegidos por un mismo partido, son por esa sola circunstancia una bancada, en cada una de las cámaras. También constituyen bancada, y así proponemos que se diga expresamente, los miembros del Congreso que hagan uso de la atribución especial y transitoria para crear nuevos Partidos o Movimientos Políticos incluida en el artículo 2º del Acto legislativo 01 de 2003 y los elegidos por Partidos o Movimientos que resuelvan fusionarse y crear uno nuevo de conformidad con la misma disposición. En aplicación de la prohibición constitucional de la doble militancia, además, los congresistas incursos en esa condición deberán expresar al Consejo Nacional Electoral a qué Partido o Movimiento representarán a partir de la vigencia de la presente ley y harán parte en consecuencia de la respectiva bancada.

En este sentido y con esas diversas alternativas constitucionales, se debe completar el artículo primero del proyecto.

Igualmente proponemos una nueva redacción del inciso quinto del artículo primero, toda vez que allí se dice que los congresistas constituidos en bancadas deben manifestarlo así por escrito a la mesa directiva de la Corporación, señalando su denominación y los nombres de quienes actuarán como voceros. Creemos que esa certificación debe ser expedida por el Consejo Nacional Electoral quien debe informar cuáles son las personas que han sido elegidas por un mismo partido, cuáles los congresistas que por razón de fusiones de partidos han conformado un nuevo partido, y cuáles son los congresistas que se han aglutinado para conformar nuevo partido. La única manifestación que deben proponer los miembros de la bancada o del grupo es determinar cuál será el vocero. En esa forma se modifica el inciso respectivo.

Por insinuación del honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar, se modifica el inciso segundo del artículo primero para concretar lo que el legislador entiende como funcionamiento democrático de las bancadas para indicar que estas se regirán por los principios de convocatoria oportuna y transparente, participación, decisión por mayorías o por consenso y acatamiento obligatorio de las decisiones así adoptadas, ya que esos principios son los que deben orientar la disciplina de estas nuevas instituciones dentro del funcionamiento del Congreso. Además porque ningún avance se estaría realizando, si por ejemplo no se consignara expresamente que las determinaciones que asuma una bancada o grupo congresual no fuesen de obligatorio acatamiento.

El artículo segundo se refiere a la figura de los voceros generales y de los voceros especiales para cada proyecto de ley o acto legislativo, y para cada actuación de control político. Sin embargo, en la discusión de ponentes estuvimos de acuerdo en que en el tema del Vocero General, este fuese designado por un término máximo de seis (6) meses, con posibilidad de ser reelegido indefinidamente, pero que si era conveniente darle la posibilidad a la bancada o grupo congresual de hacer cambio de su portavoz general.

A insinuación del honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar, se estableció que el funcionamiento mediante bancada y mediante grupo congresual se diera en pleno vigor para el Congreso Pleno, para cada una de las Cámaras en plenaria y para las sesiones conjuntas de las Comisiones Permanentes, pero que se fuese más laxo en el funcionamiento de comisiones, en el entendido de que las mismas están conformadas por especialistas, y no sería conveniente limitar el derecho de intervenir a sus miembros. En este sentido igualmente se modifica el articulado con ese contenido.

En lo que tiene que ver con la figura de "Toma en consideración" que es la figura que se incluye en el inciso 2° del artículo noveno, que modifica el 140 de la Ley 5ª de 1992, cuando establece que el proyecto presentado por un Senador o un Representante de manera individual, debe antes de iniciar su trámite, ser sometido a la plenaria de la Cámara, para que se decida sobre su conveniencia o no, se propone, para evitar congestionar a la Plenaria, que esa "Toma en consideración", lo haga previamente la Comisión respectiva.

El honorable Representante Javier Vargas Barragán critica el proyecto con el argumento de que permitir la práctica de intervenir a todo parlamentario que quiera hablar lo haga simplemente inscribiéndose, se pierde una magnífica oportunidad para mejorar el trabajo interno del Congreso, y por lo mismo debería estatuirse que intervengan uno o dos congresistas por grupo. De aceptarse la propuesta del Representante Vargas, traería gran resistencia, en perjuicio del proyecto, y por lo mismo recogemos el texto tal como lo proponen los autores.

En el tema de las interpelaciones o réplicas, propuesto por la honorable Senadora Claudia Blum de Barberi, a que se refiere el artículo décimo, si sería procedente hacer un agregado en el sentido que siempre que sean de menos de cinco (5) minutos, es posible que el Congresista individual puede hacer uso de ellas, para hacer preguntas o para responder referencias personales o de otra índole, sin que requiera de utilizar al portavoz. En ese sentido se adicionaría tal artículo.

Estamos proponiendo eliminar el artículo vigesimoprimer, que modifica al artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, a instancias del honorable Representante Vargas Barragán, por cuanto por norma constitucional la conformación de las comisiones accidentales de conciliación es atribución exclusiva de las Mesas Directivas y no tiene razón incluir allí a los portavoces.

En el tema de la votación es necesario incluir dos nuevos artículos, a saber: uno que consagre que cuando un partido o movimiento sancione a uno de sus miembros con la pérdida del derecho de voto, tal decisión debe ser comunicada a la Mesa Directiva de la corporación a la que corresponda el sancionado, para que por intermedio de ella se cumpla. Y en segundo lugar en los temas que corresponden a la disciplina de las bancadas, la votación debe ser nominal.

Con las razones que anteceden, proponemos:

Dese primer debate en Comisiones Primeras Conjuntas, al Proyecto de ley número 66 de 2003 Senado, 75 de 2003 Cámara, titulado "por la cual se

modifica el reglamento del Congreso", junto con el pliego de modificaciones que se anexa a este informe.

Rodrigo Rivera Salazar, Claudia Blum de Barberi, Luis Humberto Gómez Gallo,

honorables Senadores de la República.

Ramón Elejalde Arbeláez, Hernando Torres Barrera, Javier Vargas Barragán,

honorables Representantes a la Cámara.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 066 DE 2003 SENADO, 75 DE 2003 CAMARA**

por la cual se modifica el reglamento del Congreso.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los miembros de Senado y Cámara elegidos por un mismo partido, movimiento político o ciudadano constituyen una bancada en cada una de las cámaras. También constituyen bancadas los miembros del Congreso que hagan uso de la atribución especial y transitoria para crear nuevos Partidos o Movimientos Políticos incluida en el artículo 2° del Acto Legislativo 001 de 2003, desde el momento del reconocimiento de su personería jurídica por parte del Consejo Nacional Electoral, y los elegidos por Partidos o Movimientos que resuelvan fusionarse y crear uno nuevo de conformidad con la misma disposición y a partir del mismo reconocimiento. En aplicación de la prohibición constitucional de la doble militancia, los congresistas incursos en esa condición deberán expresar al Consejo Nacional Electoral a qué Partido o Movimiento representarán a partir de la vigencia de la presente ley y harán parte en consecuencia de la respectiva bancada.

Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones en el interior del Congreso de la República en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia. Para el efecto, las bancadas sesionarán en el recinto de las Comisiones Constitucionales Permanentes y con el apoyo de los funcionarios de las mismas, conforme a la distribución que haga la mesa directiva de cada cámara. En su actuación se regirán por los principios de convocatoria oportuna y transparente, libre deliberación, decisión de mayorías o por consenso y acatamiento obligatorio de la decisión así adoptada.

Para los efectos del inciso anterior, el Consejo Nacional Electoral dentro de los cinco días siguientes a la vigencia de la presente ley o del inicio de una legislatura, certificará, con destino a la Mesa Directiva, el número y nombre de los Senadores y Representantes que constituyen la bancada de cada uno de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica que tengan representación en el Congreso.

Parágrafo Transitorio. Dentro de los términos establecidos por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2003, el Consejo Nacional Electoral comunicará a la Mesa Directiva de cada Cámara la constitución de nuevos Partidos o Movimientos Políticos resultantes de la fusión de otros o de la sumatoria de votos de representantes o senadores, así como los cambios en las bancadas derivados de la aplicación de la prohibición constitucional de la doble militancia.

Parágrafo Transitorio 2°. Para racionalizar el trabajo del Congreso durante el período de transición que concluye el 19 de julio de 2006, créanse los Grupos Congresuales integrados por las bancadas o la agrupación de bancadas partidistas integradas por un número de Senadores o Representantes que representen al menos el 5% de las curules de la corporación correspondiente.

Artículo 2°. Cada bancada o grupo congresual designará un vocero general, quien será su portavoz y un vocero suplente que llene el vacío ante la ausencia de aquel. Deberá designar igualmente un vocero para cada proyecto de ley o acto legislativo y para cada una de las actuaciones de control político que realiza el Congreso.

Los voceros generales de las bancadas o grupos congresuales constituyen la junta de portavoces la cual tendrá las atribuciones que se confieren en el presente reglamento. Las decisiones en la junta se tomarán por mayoría simple.

Cada portavoz tendrá un número de votos igual al número de Senadores o Representantes que constituyen el respectivo grupo congresual.

El vocero general será designado por un término máximo de seis (6) meses, con posibilidad de ser reelegido indefinidamente.

Artículo 3°. (nuevo). Los congresistas reunidos en bancadas sesionarán por lo menos una vez por mes. Dichas sesiones se realizarán en la sede de las Comisiones Permanentes. En sus actas se consignará la asistencia, la duración y todo lo que no se considere confidencial a juicio de cada fracción.

Artículo 4°. Las bancadas y los grupos congresuales tendrán derecho, en la forma prevista en este reglamento a promover las citaciones de los ministros a plenaria de las que trata el numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política

y en las Comisiones Conjuntas; a participar con voz en las sesiones plenarias del Congreso; a intervenir en las sesiones en que se debata una moción de censura contra un ministro; a intervenir en la conformación del Orden del Día de las sesiones del Senado; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos de ley; a integrar grupos de ponentes; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos.

Artículo 5°. El artículo 10 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 10. *Participación con voz.* Podrán intervenir ante el Congreso pleno el Presidente de la República o quien haga sus veces, los Jefes de Estado y/o de Gobierno de otras naciones, los Ministros del Despacho y los voceros generales y/o específicos de las bancadas y de grupos congresuales.

Artículo 6°. El artículo 32 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 32. *Debate en el Congreso Pleno.* Reunido el Congreso en un solo cuerpo para adelantar el debate sobre la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, previa su comunicación, se observará el siguiente orden:

1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros.

2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra al vocero general de cada bancada y de cada grupo congresual, y al vocero designado para el caso si lo solicitaren, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro. El Presidente del Congreso limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento.

3. Concluido el debate el mismo Presidente señalará día y hora, que será entre el tercero y el décimo día, para votar la moción de censura.

Artículo 7°. El artículo 68 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 68. *Ubicación de congresistas y ministros.* Tendrán sillas determinadas en el recinto legislativo los miembros del Senado y la Cámara de Representantes, las cuales se distribuirán por bancadas o por grupos congresuales, en consideración a su votación, así como los Ministros del Despacho.

Artículo 8°. El artículo 80 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 80. *Elaboración y continuación.* La junta de portavoces fijará el Orden del Día de las sesiones plenarias. Las mesas directivas de las Comisiones Permanentes fijarán el de la comisión constitucional correspondiente.

De todas maneras las bancadas tienen derecho de incluir en el Orden del Día, los proyectos de su interés, en proporción al número de congresistas que representan en la integración total de la Cámara correspondiente. En todo caso la bancada o grupo tiene derecho a que se incluya al menos un proyecto de su interés.

Cuando en una sesión no se hubiere agotado el Orden del Día señalado para ella, en la siguiente continuará el mismo orden hasta su conclusión.

Artículo 9°. El artículo 81 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 81. *Alteración.* El Orden del Día de las sesiones plenarias de las Cámaras o de las sesiones conjuntas de las Comisiones puede ser alterado por decisión de la respectiva Corporación, a propuesta de los voceros generales o sectoriales de las bancadas o grupos congresuales respectivamente, con las excepciones constitucionales.

El Orden del Día de las sesiones de las Comisiones puede ser alterado por decisión de la respectiva Comisión, a propuesta de alguno de sus miembros, con las excepciones constitucionales.

Artículo 10. El artículo 97 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 97. *Intervenciones.* Para hacer uso de la palabra en sesiones conjuntas o plenarias o de Congreso Pleno se requiere autorización previa de la Presidencia. Ella se concederá, en primer lugar, al ponente para que sustente su informe, con la proposición o razón de la citación; luego se procederá de la siguiente manera:

Se dispondrá de un tiempo de una hora para la intervención de los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría. La duración de cada intervención será fijada por el Presidente en proporción al número de oradores inscritos. Ninguna intervención individual, en esta instancia, podrá durar más de 10 minutos.

A continuación intervendrán los miembros de las bancadas o de los grupos congresuales, los cuales podrán hacer uso de la palabra hasta por veinte minutos por grupo. Cuando la bancada represente al menos el 20% de las curules de la cámara correspondiente, el tiempo de intervención podrá ampliarse hasta por diez minutos más.

Posteriormente intervendrán los miembros del Gobierno que tengan derecho a intervenir. Su intervención no podrá durar más de veinte minutos.

Los voceros de las bancadas o de los grupos congresuales podrán intervenir nuevamente hasta por diez minutos más y se cerrarán las intervenciones.

Ningún orador podrá referirse a un tema diferente del que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención.

Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría hasta cinco minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema.

En el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario.

Los voceros podrán intervenir sin el requisito de inscripción previa.

Parágrafo. En las sesiones de las Comisiones se aplicará lo establecido en los incisos 1°, 2°, 4°, 6° y 8° de este artículo.

Artículo 11. El artículo 98 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 98. *Interpelaciones.* En uso de la palabra los oradores podrán ser interpelados por un congresista, cuando se trate de la formulación de preguntas o solicitud de aclaración de algún aspecto que se demande. Si la interpelación excede este límite o en el tiempo de uso de la palabra, el Presidente le retirará la autorización para interpelar y dispondrá que el orador continúe su exposición.

El orador podrá solicitar al Presidente no se conceda el uso de la palabra a algún miembro de la Corporación hasta tanto se dé respuesta al cuestionario que ha sido formulado, si se tratare de una citación.

Artículo 12. El artículo 106 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 106. *Moción de orden.* Durante la discusión de cualquier asunto en sesiones conjuntas o plenarias o de Congreso Pleno los voceros podrán presentar mociones de orden que decidirá la Presidencia inmediatamente. La proposición en tal sentido no autoriza para tratar a fondo el tema en discusión por el interviniente.

En las Comisiones, la moción de orden puede ser presentada por cualquier congresista.

Artículo 13. El artículo 107 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 107. *Aplazamiento.* Los voceros de las bancadas podrán solicitar el aplazamiento de un debate en curso, y decidir la fecha para su continuación, cuando se trate de sesiones conjuntas o plenarias.

En las comisiones la proposición podrá ser presentada por cualquier congresista.

Artículo 14. El artículo 108 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 108. *Cierre del debate.* Los voceros en las discusiones de sesiones conjuntas o plenarias, podrán proponer el cierre del debate por suficiente ilustración transcurridas tres (3) horas desde su iniciación, aun cuando hubiere oradores inscritos, o terminado el orden de las intervenciones previsto en el artículo 97. El Presidente, previa consulta con los miembros de la Mesa Directiva, aceptará o negará la proposición. Su decisión podrá ser apelada.

En las comisiones, la proposición puede ser presentada por cualquier congresista.

Las intervenciones sobre suspensión o cierre de un debate no podrán exceder de cinco (5) minutos.

Artículo 15. El artículo 109 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 109. *Suspensión.* Los voceros en las discusiones de sesiones conjuntas o plenarias, podrán proponer, en el desarrollo de una sesión, que ella sea suspendida o levantada, en razón de una moción de duelo o por circunstancias de fuerza mayor. Estas proposiciones, sin necesidad de debate alguno, se someterán a votación.

En las comisiones, la proposición puede ser presentada por cualquier congresista. Un congresista podrá solicitar, en cualquier momento, la verificación del quórum, a lo cual procederá de inmediato la Presidencia. Comprobada la falta de quórum se levantará la sesión.

Artículo 16. El artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 130. *Votación nominal.* Si la respectiva Cámara, sin discusión, así lo acordare, un vocero, en sesiones conjuntas o plenarias, podrá solicitar que la votación sea nominal y siempre que no deba ser secreta, caso en el cual se votará siguiendo el orden alfabético de apellidos.

En estas votaciones se anunciará el nombre de cada uno de los Congresistas, quienes contestarán, individualmente, "Sí" o "No". En el acta se consignará el resultado de la votación en el mismo orden en que se realice y con expresión del voto que cada uno hubiere dado.

En los eventos que correspondan a disciplina de bancada, la votación siempre será nominal.

Artículo 17. (Nuevo). Siempre que un partido o movimiento político sancione a uno de sus miembros con la pérdida del derecho de voto, por la violación al régimen de bancadas, esta decisión se debe comunicar a la Mesa Directiva de la Cámara a la que pertenece el congresista, para que por

intermedio de ella se cumpla la sanción, tanto en las votaciones de Comisión como en las de Plenaria.

Artículo 18. El artículo 134 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 134. *Votación por partes.* Un vocero, el ponente, un Ministro del Despacho o quien tenga la iniciativa legislativa para el respectivo proyecto, podrá solicitar que las partes que él contenga, o la enmienda o la proposición, sean sometidas a votación separadamente. Si no hay consenso, decidirá la Mesa Directiva, previo el uso de la palabra, con un máximo de diez minutos, para que se expresen los argumentos en favor o en contra. Aceptada la moción, las partes que sean aprobadas serán sometidas luego a votación en conjunto.

Artículo 19. El artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 140. *Iniciativa legislativa.* Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.
2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.
3. La Corte Constitucional.
4. El Consejo Superior de la Judicatura.
5. La Corte Suprema de Justicia.
6. El Consejo de Estado.
7. El Consejo Nacional Electoral.
8. El Procurador General de la Nación.
9. El Contralor General de la República.
10. El Fiscal General de la Nación.
11. El Defensor del Pueblo.

El proyecto que presente un senador o representante de manera individual deberá ser sometido a la Comisión que corresponda, para que esta decida sobre la conveniencia o no de darle trámite, lo que se hará antes de designar ponentes.

Artículo 20. El artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 150. *Designación de ponente.* La designación de los ponentes será facultad del Presidente de la respectiva Comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo.

Cuando un proyecto de ley sea presentado por una bancada o por un grupo congresual que represente al menos el 10% de las curules de la respectiva Corporación tendrá derecho a designar el correspondiente ponente, o por lo menos uno de sus ponentes cuando se decida que la ponencia será colectiva.

Artículo 21. El artículo 174 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 174. *Designación de ponente.* El mismo procedimiento previsto en el artículo 150 se seguirá para la designación del ponente para el segundo debate.

El término para la presentación de las ponencias será fijado por el Presidente respectivo y estará definido entre cinco (5) y quince (15) días de acuerdo con la significación y volumen normativo de la propuesta, así como de la categoría de ley de que se trate.

El ponente rendirá su informe dentro del plazo que le hubiere señalado el Presidente. En caso de incumplimiento el Presidente lo reemplazará, dando informe a la Cámara en la Sesión Plenaria siguiente a la fecha en que se produjo la remoción.

Artículo 22. El artículo 234 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 234. *Procedimiento de citación.* Para citar a los funcionarios que deban concurrir ante las Cámaras y las Comisiones Permanentes, se observará el siguiente procedimiento:

1. Las proposiciones de citación serán suscritas por uno o dos Congresistas. Las citaciones a sesión plenaria solo podrán ser presentadas por el vocero de una bancada o de un grupo congresual.
2. La moción debe contener, necesariamente, el cuestionario que deba ser absuelto.
3. En la discusión de la proposición original puede intervenir el citante para sustentarla e igual número para impugnarla, pero sólo por el término de veinte (20) minutos.
4. Aprobada la proposición y el cuestionario, serán comunicados al funcionario citado con no menos de cinco (5) días de anticipación a la fecha de la sesión en que deberá ser oído.

Artículo 23. El artículo 249 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 249. *Citación a ministros para responder cuestionarios escritos.* Cada Cámara podrá citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones que estimen conducentes, para lo cual se seguirá el siguiente procedimiento:

- a) El vocero general de una bancada o de un grupo congresual solicitará a la Cámara o a la Comisión respectiva escuchar al Ministro y sustentarán su petición;
- b) Expondrá y explicará el cuestionario que por escrito se someterá a la consideración del Ministro;
- c) Si la Comisión o la Cámara respectiva aprueba la petición y el cuestionario, se hará la citación por el Presidente de la misma con una anticipación no mayor a diez (10) días calendario, acompañada del cuestionario escrito;
- d) En la citación se indicará la fecha y hora de la sesión, se incluirá igualmente el cuestionario y se advertirá la necesidad de darle respuesta escrita dentro de los cinco (5) días calendario siguientes.

El Ministro deberá radicar en la Secretaría General respectiva la respuesta al cuestionario, dentro del quinto (5o.) día calendario siguiente al recibo de la citación a efectos de permitir al Congresista o Congresistas interesados conocer debidamente los diversos aspectos sobre la materia de la citación y lograr sobre ella la mayor ilustración.

Parágrafo 1º. Tanto en Comisión como en plenarias de las Cámaras, los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados y el debate encabezará el Orden del Día de la sesión sin perjuicio de continuar en la siguiente. Para las intervenciones se asegurará el procedimiento previsto en el artículo 97. El debate no podrá extenderse a asuntos distintos a los contemplados estrictamente en el cuestionario.

Parágrafo 2º. El mismo procedimiento se seguirá cuando se trate de citación de funcionarios públicos, de los gerentes o directores de empresas privadas, de los miembros de sus juntas directivas que por concesión presten servicios públicos.

Artículo 24. El numeral 3 del artículo 264 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 264. *Derechos.* Son derechos de los Congresistas:

3. A través de su bancada o grupo congresual, citar a los funcionarios que autoriza la Constitución Política, y celebrar audiencias para el mejor ejercicio de su función, a las sesiones conjuntas o plenaria.

Cuando la citación se haga a una Comisión Constitucional Permanente que sesione en una sola Cámara, la citación la puede realizar un miembro de la Comisión correspondiente.

Artículo 25. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Senadores,

Rodrigo Rivera Salazar, Claudia Blum de Barberi, Luis Humberto Gómez Gallo,

honorables Senadores de la República.

Ramón Elejalde Arbeláez, Hernando Torres Barrera, Javier Vargas Barragán, honorables Representantes a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 454-Miércoles 3 de septiembre de 2003

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de Ponencia y Pliego de modificaciones para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 02 de 2003 Senado, por el cual se establece la posibilidad de reelección para el período inmediato siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores y Alcaldes.	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 016 de 2003 Senado, por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.	2
Informe de Ponencia y Pliego de modificaciones para primer debate en Comisiones Conjuntas al Proyecto de ley número 66 de 2003 Senado, 75 de 2003 Cámara, (Titulado), por la cual se modifica el reglamento del Congreso.	5