



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 527

Bogotá, D. C., jueves 9 de octubre de 2003

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camararep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 144 DE 2003 CÁMARA

mediante la cual se adiciona la Ley 5ª de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Ley 5ª de 1992 tendrá un artículo adicional con el número 199Bis, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 199 Bis. Recibido el proyecto objetado por el gobierno el presidente de la Cámara en la cual tuvo su origen lo remitirá a la comisión de origen para que se siga el siguiente procedimiento:

El Presidente de la respectiva comisión designará nuevos ponentes, quienes rendirán informe dentro de los términos señalados en el artículo 198 del presente reglamento. Radicada la ponencia, en la Secretaría General de la respectiva Cámara, el Presidente anunciará la fecha de la sesión en la cual, el proyecto de ley será sometido a debate y votación. De manera simultánea, el Secretario General de la Cámara de origen, la enviará a la Presidencia de la otra Cámara para que se designen los ponentes, a fin de adelantar la repetición del segundo debate.

Cuando las objeciones presidenciales fueren por inconstitucionalidad, el Presidente de la respectiva Cámara lo remitirá a la Comisión primera de asuntos Constitucionales, para que dentro del término señalado en el artículo 198 del presente reglamento rinda la ponencia respectiva. Una vez recibida la ponencia por Secretaría General, el Presidente de la respectiva Cámara anunciará el día en el que se surtirá el segundo debate y la votación. De manera simultánea, el Secretario General de la Cámara de origen la enviará a la Presidencia de la otra Cámara para que se adelante el segundo debate.

En ambos eventos, ya sea por inconveniencia, o por inconstitucionalidad, la repetición del segundo debate se podrá adelantar en sesiones simultáneas de una y otra Cámara.

Artículo 2º. De conformidad con el artículo 195 del presente reglamento, los servicios técnicos y profesionales de las cámaras prepararán la publicación de la Ley 5ª de 1992, junto con las reformas introducidas por la presente ley.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial*.

Luis Enrique Salas Moisés.

Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El reglamento del Congreso reprodujo los textos constitucionales relativos a los términos dentro de los cuales el Presidente de la República puede sancionar los proyectos de ley. Sin embargo guardó silencio respecto de los términos dentro de los cuales el Congreso de la República debe desatar las objeciones presidenciales, como quiera que tal silencio puede dar a entender que no existe término ni constitucional ni legal, para poner fin a dichas objeciones. Por tal razón es menester llenar dicho vacío legislativo.

El proyecto de ley que se presenta establece el procedimiento y los términos dentro de los cuales, ha de agotarse el trámite de la ley objetada por inconveniencia o por inconstitucionalidad. Se propone, por lo tanto, que cuando las objeciones sean por inconveniencia, la comisión constitucional que tuvo conocimiento de su trámite inicial, reinicie el estudio pertinente; pero cuando la objeción sea por inconstitucionalidad, su estudio corresponda, sin importar el tema de que trate la ley a la Comisión Primera de asuntos constitucionales.

De los honorables Representantes a la Cámara,

Luis Enrique Salas Moisés,

Representante a la Cámara, por Bogotá, D. C.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 7 de octubre de 2003 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 144 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Luis Enrique Salas.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 003 DE 2003 CAMARA

por el cual se permite la reelección del Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes.

Bogotá, D. C., 21 de septiembre de 2003

Doctor

TONY JOZAME AMAR

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo 003 de 2003 Cámara.

Muy respetuosamente me permito rendir ponencia al **Proyecto de Acto legislativo 003 de 2003 Cámara**, por el cual se permite la reelección del Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes.

Para el efecto, en primer lugar haré alusión al contenido del proyecto y a un breve análisis del mismo; luego daré un vistazo al tema en la historia constitucional colombiana; posteriormente me referiré a la institución del periodo y posibilidad de reelección del primer mandatario en los países latinoamericanos; para, finalmente, proponer una solución alternativa, sometiendo a la consideración de la honorable Comisión una propuesta de pliego de modificaciones.

I. Contenido del proyecto

Observemos, en primer lugar, del contenido del Proyecto de Acto legislativo número 003 de 2003 Cámara, así como de los argumentos expuestos en la exposición de motivos.

Tal como fue presentado a la consideración de la Cámara, el proyecto sólo consta de cuatro artículos, más el referido a la vigencia del Acto Legislativo. Para facilitar la comparación del Proyecto con las normas constitucionales que se pretenden modificar, presento el siguiente cuadro comparativo:

CUADRO COMPARATIVO TEXTO VIGENTE VS PROYECTO

TEXTO VIGENTE	PROYECTO
<p>Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio.</p> <p>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 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:</p> <p>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 Santa Fe de Bogotá.</p>	<p>Artículo 1º. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>El ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia de la República por elección popular podrá ser reelegido por una sola vez.</p> <p>No 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 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:</p> <p>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.</p>

TEXTO VIGENTE	PROYECTO
<p>Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos para periodos de tres años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.</p> <p>Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos de tres años, no reelegible para el periodo siguiente.</p>	<p>Parágrafo. El inciso primero de este artículo se aplicará también a quienes hubieren desempeñado la Presidencia de la República con anterioridad al presente acto legislativo.</p> <p>Artículo 2º. El inciso primero del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y podrán ser reelegidos por una sola vez. Los gobernadores de departamentos cuya población no exceda los cien mil habitantes no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato.</p> <p>Artículo 3º. El inciso primero del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años, y podrá ser reelegido por una sola vez. Los alcaldes de ciudades cuya población no exceda los cien mil habitantes no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato.</p> <p>Artículo 4º. Quedan vigentes las disposiciones transitorias contempladas en el artículo 7º del Acto legislativo número 2 de 2002.</p>

II. Análisis del proyecto

1. Objetivo del proyecto

Con el presente proyecto de acto legislativo se busca establecer la posibilidad de reelección inmediata tanto del Presidente de la República como de gobernadores y alcaldes.

2. Confusa redacción

Aunque de la lectura de la exposición de motivos puede fácilmente concluirse que la reforma propuesta se encamina hacia el establecimiento de la reelección inmediata o consecutiva del Presidente de la República, así como de los gobernadores y alcaldes, el texto propuesto no es suficientemente claro: Dice que “el ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia de la República por elección popular podrá ser reelegido por una sola vez”, sin hacer claridad sobre si dicha reelección podrá ser inmediata, o de manera alterna. La ambigüedad se hace más evidente cuando se dice en el parágrafo del primer artículo del proyecto que “el inciso primero de este artículo se aplicará también a quienes hubieren desempeñado la Presidencia de la República *con anterioridad* al presente acto legislativo”. Técnicamente hablando, existen dos formas de reelección: La *inmediata* o *consecutiva* y la *alterna*, entendida esta última como la que se produce dejando pasar, cuando menos, un periodo.

Ahora bien, si miramos el texto del parágrafo, pareciera que se quisiera incorporar a nuestra Carta Política la segunda forma de reelección, toda vez que, en sana lógica, no es posible una reelección inmediata y consecutiva de quienes desempeñaron la Presidencia con anterioridad al acto legislativo mediante el cual se adoptaría la reforma constitucional propuesta. Adicionalmente, con la redacción del parágrafo no se lograría el objetivo de los autores del proyecto, puesto que, si la reforma es adoptada durante el actual periodo presidencial, el actual Presidente no

podría intentar la reelección, por no haber ejercido el cargo *con anterioridad* a la reforma, sino de manera concomitante a ella.

Finalmente, y en cuanto atañe a las razones contenidas en la exposición de motivos del proyecto, considero importante destacar la que estima que “un período de cuatro años resulta muy corto para garantizar el éxito de un programa de Gobierno. Con la reelección se podría dar continuidad a los grandes proyectos de largo plazo tan necesarios para mejorar las condiciones del país, en caso de que los ciudadanos así lo consideren.

Es sabida la influencia que las dotes o el carácter de un solo hombre ejercen sobre el destino de todo un pueblo, tanto más en circunstancias difíciles y en épocas de crisis. Una Constitución que prohíbe al ciudadano reelegir a un buen gobernante lo priva del mejor medio de hacer prosperar al Estado, o incluso de salvarle”.

Asimismo, considero importante destacar el argumento consistente en que “la prohibición de la reelección constituye una *limitación a la democracia*, un *recorte a su pleno vigor* y, por tanto, sólo es justificable como una excepción enderezada a conjurar de antemano las proclividades dictatoriales de individuos o elites que buscan perpetuarse en el poder”.

III. Antecedentes históricos

El período y posibilidad de reelección presidencial en el proceso constitucional colombiano

1. La cuestión del período y posibilidad de reelección presidencial en el siglo XIX

Uno de los temas que, desde los inicios de la República y a lo largo del siglo XIX, ocupó la atención de dirigentes políticos y constitucionalistas, fue el atinente a la duración del Presidente en el cargo y la posibilidad o no de reelección. No trataré de profundizar acá en el tema, por razones de espacio. Sin embargo, pienso que puede ser útil para los debates que habrán de seguirse tanto en esta Comisión Primera como en la Plenaria de la Cámara de Representantes así como en comisión y plenaria del Senado de la República, hacer un breve recorrido a través de nuestro proceso constitucional y, más específicamente, de los textos positivos de las Constituciones nacionales de nuestro país.

En primer lugar, la **Constitución de la República de Colombia**, adoptada en el Congreso Admirable de **Cúcuta**, se estableció un período presidencial de cuatro (4) años, con la posibilidad de una reelección inmediata. No se excluía la posibilidad de que un Presidente que había sido reelegido para el período inmediato volviera a ocupar la primera magistratura después de transcurrido, cuando menos, un período presidencial.

Posteriormente, en la Carta Política de 1830, aunque se abolió la posibilidad de reelección inmediata, se conservó la reelección posterior; es decir, dejando transcurrir, por lo menos, un período constitucional, aunque quien hubiera ejercido el cargo por menos de dos años inmediatamente anteriores a la elección ordinaria podía ser reelegido de inmediato. No obstante ello, es de anotar que en dicha Carta Fundamental se instituyó un período presidencial de ocho (8) años, el doble del período previsto en el estatuto superior que le precedió.

Este precepto, sin embargo, no alcanzó a tener plena vigencia, pues en la Constitución de 1832, el Estado de la Nueva Granada volvió a reducir el período presidencial a cuatro (4) años, con la posibilidad de reelección, siempre y cuando se dejara pasar, cuando menos, un período constitucional. La misma Carta preveía la posibilidad de reelección inmediata para quien hubiera ejercido el cargo por un término inferior a los dos (2) años.

Para la época, escribía sobre este tema don Antonio Del Real en su obra “*Elementos de Derecho Constitucional Seguidos de un Examen Crítico de la Constitución Neo-Granadina*”:

“En fin convendría la duración periódica en los destinos del Poder Ejecutivo que ejercen mando político, comenzando por el jefe de este poder. La diversa combinación que puede hacerse depende de la naturaleza del destino. En el jefe o presidente no se deberá permitir la reelección inmediata, porque ella autorizándolo para que aspire a la continuación del mando, le sugiere la idea de abusar de sus atribuciones para lograrlo; pero no ofrece inconveniente cuando ha pasado un tiempo considerable que el hombre dejó de ejercer aquel alto puesto, pues entonces haciéndose la elección en una época en la cual es solo un

*simple particular, el recuerdo del puesto que ha ocupado no lo hace peligroso, antes bien puede decirse que los sufragios en su favor son una prueba de que la nación quedó satisfecha de su comportamiento”*¹.

No había transcurrido una década de vigencia de la Constitución Política del Estado de la Nueva Granada, cuando fue expedida la Carta de 1843, de la República de la Nueva Granada, donde se abolió la reelección presidencial para todos los casos.

Diez años más tarde, con la Constitución de 1853, se restableció la reelección presidencial, aunque no para el período inmediato, salvo que en *este* no se hubiera ejercido la presidencia por el “período íntegro”.

En la Constitución para la Confederación Granadina, de 1858, aunque no se hizo mención expresa del período presidencial, sí se prohibió la reelección inmediata.

Y en la siguiente norma superior, la Constitución expedida en Rionegro en 1863 para los Estados Unidos de Colombia, se estableció el período presidencial más corto de nuestra historia: dos años, sin posibilidad de reelección inmediata. En el examen crítico que de esta Constitución hizo uno de los más destacados constitucionalistas de la época, don Cerbeleón Pinzón, al referirse al parágrafo del artículo 75, que prohibía la reelección, anotó:

*“Si este parágrafo se hubiera puesto después de un artículo que estableciera la duración del período presidencial por ocho o seis años, y aun por cuatro, podría pasar sin mayor observación; pero tratándose de un período ¡de dos años! ... ¿qué dirían de esto los expositores de la Constitución americana? Ellos sientan que la prohibición de reelegir a un ciudadano para la Presidencia, podría sostenerse con alguna razón, tratándose de un período de diez años, y que solo podría establecerse fundadamente tal prohibición cuando ese período fuera ¡de veinte años!”*².

Pero no sólo los argumentos de los constitucionalistas norteamericanos sirvieron de sustento al profesor Pinzón. El tenía sus propios argumentos en defensa de la reelección inmediata, no sólo por su íntima relación con el principio democrático, en oposición al sistema hereditario propio de las monarquías, sino también porque la figura de la reelección solo para cuando hubiera transcurrido un período constitucional, podría desembocar precisamente en prácticas fraudulentas por parte del Gobierno:

“Mas hay circunstancias en que las dotes de un hombre pueden hacerlo no indispensable, pero sí más útil en el Gobierno, y para ese caso debe dejarse el recurso de la reelección. Y si tal caso puede presentarse, ¿por qué encadenar a los Estados, por qué quitarles la libertad de elegir a señalado hombre, en los momentos el más a propósito, y aquello porque ese hombre hubiese gobernado ya dos años? Los extremos se tocan: el sistema hereditario obliga a una Nación a recibir el jefe que le da el nacimiento, sin permitirle elegir el hombre de su voluntad y de sus convicciones: la susceptibilidad republicana no le impone un jefe a la Nación; pero, prohibiendo la reelección, le impide, como el sistema hereditario, elegir el hombre de su entendimiento y de su querer.

*Por otra parte, permitir la reelección pasado un período, es permitirla para cuando ya no es necesaria, pues que la necesidad sería la de la inmediata reelección. Esa prohibición relativa, esa prohibición a medias, con un período tan corto como el de dos años, pudiera producir la convención privada entre dos ciudadanos de sucederse el uno al otro indefinidamente, en cuyo caso el temor de las influencias del Gobierno quedaría siempre en pie. Si se teme a esas influencias hay que prohibir la reelección absolutamente”*³.

¹ DEL REAL, Antonio, *Elementos de Derecho Constitucional seguidos de un examen crítico de la Constitución Neo-Granadina*, En: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos (comp.), “Derecho Constitucional Colombiano Siglo XIX”, Tomo I, Bogotá, Cámara de Representantes - Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997, p. 37. Negrillas no originales. Se utiliza la ortografía moderna.

² PINZON, Cerbeleón, Juicio sobre la Constitución de 8 de mayo de 1863 Expedida en Rionegro. En: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos (comp.), “Derecho Constitucional Colombiano Siglo XIX”, Tomo I, Bogotá, Cámara de Representantes - Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997, p. 416. Negrillas no originales. Se utiliza la ortografía moderna.

³ Ibid. Pág. 417. Negrillas no originales. Se utiliza la ortografía moderna.

Es importante, en todo caso, tener en cuenta que en el siglo XIX se consideraba al Ejecutivo como subalterno del Legislativo⁴, casi con la única misión de “ejecutar las leyes” dictadas por el Congreso; si bien esa labor ejecutiva llevaba envueltas tantas prerrogativas y tanto poder, que autores como el profesor Hernando Valencia Villa no dudan en referirse al presidente de la República como un “monarca escogido por voto popular cada cuatro años”⁵. Esto llevaba a la idea de un período presidencial corto y a tomar medidas como la prohibición de la reelección para evitar abusos.

Otro tratadista de derecho constitucional del siglo XIX, don Florentino González, muy influyente por cierto⁶, autor de dos proyectos de Carta Política, uno para reemplazar la de 1843, y otro en el Congreso que expidió la Constitución de 1853, consideraba que lo ideal no era establecer –como en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica– un período corto (cuatro años) con posibilidad de reelección. Se le antojaba mucho mejor la norma contenida en la Constitución Argentina de aquella época⁷, en cuanto establecía un período presidencial de seis años, sin posibilidad de reelección inmediata, puesto que esta “es la medida más funesta que pueda adoptarse; se da al presidente un motivo para ocuparse más en asegurar los medios de ser reelegido, que en las tareas de la administración de que puedan resultar beneficios positivos al país”⁸.

La última Constitución del siglo XIX, la Carta Fundamental de 1886, volvió a estatuir un período presidencial de seis (6) años, con posibilidad de reelección, siempre que se hubiera dejado pasar un período constitucional.

Con respecto a este período presidencial en la Carta Política de 1886, el profesor Antonio José Iregui, quien fuera Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y miembro de las academias de Legislación y Jurisprudencia de Madrid y Barcelona, escribió lo siguiente en su *Ensayo sobre ciencia constitucional*:

“Contra los períodos cortos se pueden hacer las siguientes objeciones: 1ª. Dan lugar a la agitación febril del país con harta frecuencia, lo que aumenta el peligro de revoluciones y disminuye la estabilidad industrial, comercial y política. 2ª Impiden el desarrollo de una política grande y bienhechora, y la ejecución de obras que requieren la unidad en la acción. 3ª Facilitan la dependencia del Ejecutivo al Legislativo, cosa peligrosa por el gran poder que este vendría a tener, con lo cual se agravaría la funesta tendencia de los representantes a creerse ellos que son la nación misma. Por el contrario, un período moderadamente largo impide todos estos males, estimula para la implantación de mejoras administrativas, permite completar las obras comenzadas, y da estabilidad al Gobierno y disminuye los males de la política reaccionaria de los sucesores, que generalmente tienen poca simpatía por el predecesor, por el orgullo e ideas de partido y el deseo de distinguirse.

Por otra parte, la larga duración en el período despierta el deseo de continuar en él, da los medios de lograrlo y entroniza el autoritarismo. **La reelección misma procura iguales males, por lo cual conviene que ella no sea continua sino intermitente, caso que un buen Magistrado merezca la confianza pública. Todo ello nos lleva a mirar como mejores los períodos presidenciales de los Estados Unidos o de la Argentina, es decir, el período de cuatro a seis años. La reelección inmediata es casi siempre funesta para las libertades públicas, porque aguijonea el espíritu autocrático del Presidente y contribuye a que él se ocupe principalmente en preparar los medios de establecer el continuismo, por el favoritismo, el contratismo, las candidaturas oficiales, la política sectaria y facciosa, el falseamiento del sufragio y el cohecho electoral**”⁹.

En fin, los argumentos que sirvieron de sustento a la idea de la reelección presidencial en nuestros constitucionalistas del siglo XIX –mirando para ello la experiencia norteamericana– bien podrían sintetizarse con las siguientes palabras de don Antonio José Iregui:

“Los norteamericanos permiten la reelección del primer Magistrado, para utilizar la práctica y dotes de un buen funcionario, mantener mayor cohesión en la sucesión administrativa, estimular para el buen desempeño por la perspectiva de la reelección y dar un voto de aplauso y de confianza con ella al Magistrado que acaba de probar ser capaz de gobernar bien”¹⁰.

Y aunque el autor encontraba acertada la reelección presidencial para el caso norteamericano, cuya Constitución calificaba de “una de las más admirables adaptaciones de las leyes a las tradiciones, costumbres,

caracteres y tendencias del pueblo que rigen”, desaprobaba esa institución de la reelección presidencial para nuestra Constitución de la época, por considerar que la nuestra era una democracia “turbulenta y poco desarrollada políticamente”.

2. El siglo XX: Reelección alterna

Apenas ocho años después de publicada la citada obra del profesor Iregui, y cuando ejercía el cargo de Presidente de la República el General Rafael Reyes, se produjo la primera reforma constitucional del siglo XX, con la expedición del Acto Reformatorio de la Constitución número 5, con fecha 30 de marzo de 1905, en cuyo artículo 5º, se amplió a diez (10) años el período presidencial, siempre y cuando este cargo fuera desempeñado por el propio General Reyes. En caso contrario, el período presidencial sería de cuatro (4) años. El artículo en comento establecía:

“**Artículo 5º.** El período presidencial en curso, y solamente mientras esté a la cabeza del Gobierno el señor General Reyes, durará una década, que se contará del 1º de Enero de 1905 al 31 de diciembre de 1914.

En el caso de que el Poder Ejecutivo deje de ser ejercido definitivamente por el señor General Rafael Reyes, el período presidencial tendrá la duración de cuatro años para el que entre a reemplazarlo de una manera definitiva; esta duración de cuatro años será también de todos los períodos subsiguientes”.

Esta norma, inescrupulosamente redactada para favorecer específicamente al General Reyes, fue derogada con la expedición del Acto legislativo número 3 del 31 de octubre de 1910, mediante el cual se volvió a estatuir un período presidencial de cuatro (4) años, con posibilidad de reelección, aunque no para el período inmediato. En los mismos términos quedó resuelto el tema en los Actos legislativos número 1, del 16 de febrero de 1945 y número 1, del 11 de diciembre de 1968.

Aunque en vigencia de esta norma fueron varios los ex presidentes que aspiraron a una nueva elección, solo el señor Alfonso López Pumarejo alcanzó el propósito de ser reelegido (fue Presidente en el período 1934-1938 y nuevamente elegido para el período 1942-1946), aunque en esa nueva oportunidad no ejerció la presidencia por todo el período constitucional¹¹.

⁴ Así, por ejemplo, el profesor Juan Félix de León, en sus *Lecciones de Ciencia Constitucional*, anotaba: “No obstante que el jefe de la rama ejecutiva es un empleado subalterno respecto del poder legislativo; y sin embargo de que la misión de aquél se reduce a dar cumplimiento a las leyes expedidas por este, los partidos políticos en todas las repúblicas toman grande interés en hacer triunfar a su respectivo candidato para aquel puesto”. En: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos (comp.), “Derecho Constitucional Colombiano Siglo XIX”, Tomo III, Bogotá, Cámara de Representantes - Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997, p. 190. Negrillas no originales. Se utiliza la ortografía moderna.

⁵ VALENCIA VILLA, Hernando, *Cartas de Batalla, Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 2ª edición aumentada, 1997. La cita completa es la siguiente: “Modelado en el cesarismo bolivariano y directamente elegido desde 1910 (aunque hubo una elección presidencial directa en 1856), el presidente de la República es un monarca escogido por voto popular cada cuatro años”. P. 40.

⁶ Para el historiador Joaquín Tamayo, “el neogranadino más entendido en la jurisprudencia de su época, y quien mayor influencia ejerció sobre la juventud”.

⁷ Constitución Reformada de la Nación Argentina, de 1860, publicada como apéndice de las *Lecciones de Derecho Constitucional* de don Florentino González. El artículo 77 establecía: “El Presidente y Vicepresidente duran en sus empleos el término de seis años; y no pueden ser reelegidos sino con intervalo de un período”.

⁸ *Ibid.*, p. 207.

⁹ IREGUI, Antonio José, *Ensayo sobre ciencia constitucional*, En: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos (comp.), “Derecho Constitucional Colombiano Siglo XIX”, Tomo III, Bogotá, Cámara de Representantes - Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997, p. 464. Negrillas no originales. Se utiliza la ortografía moderna.

¹⁰ IREGUI, Antonio José, *Ensayo sobre Ciencia Constitucional*, En: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos (comp.), “Derecho Constitucional Colombiano Siglo XIX”, Tomo III, Bogotá, Cámara de Representantes - Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997, p. 445. Negrillas no originales. Se utiliza la ortografía moderna.

¹¹ Recordemos que el Presidente López presentó su dimisión ante el Congreso el 15 de mayo de 1944, pero éste le solicitó que finalizara el período; sin embargo, el 31 de julio de 1945 presentó definitivamente la renuncia irrevocable.

En fin, con esta norma llegamos a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, donde se estableció la prohibición tanto de la reelección inmediata, como de una nueva elección futura, en los siguientes términos: “No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio” (artículo 197, inciso primero, C. N.).

En las discusiones que se llevaron a cabo en la Asamblea Nacional Constituyente, se observaron tres posiciones diversas:

La primera, a favor de la *reelección inmediata* de los presidentes o, en su defecto, en pro de una ampliación del período presidencial. En sustento de esta posición, se plantearon argumentos como el de la necesidad de garantizar continuidad en el programa de Gobierno para justificar o la reelección inmediata o una ampliación del período presidencial a cinco (5) años. Se decía, por ejemplo, que los planes de desarrollo de los Gobiernos se financian en un alto porcentaje con recursos del crédito externo y que los trámites de un empréstito podían durar hasta tres años.

La segunda posición, consistía en defender la norma de la anterior Constitución, esto es, la posibilidad de una *nueva elección* de quien había ocupado la primera magistratura, basados en el argumento de que quien había ejercido la presidencia demostrando capacidad de Gobierno y eficacia en el mando, no podía ser castigado, condenado al ostracismo. Debía brindársele la oportunidad tanto al gobernante para regresar al cargo, como a los ciudadanos para poder elegir nuevamente a quien había realizado una importante obra de Gobierno y, en razón de ello, se había ganado su confianza nuevamente.

Finalmente, la tercera posición, que resultó imponiéndose, fue la *restrictiva* que consistía en proscribir en términos absolutos tanto la reelección inmediata y sucesiva como una nueva elección futura de quien había sido Presidente. Según la tesis que se impuso en 1991, no era suficiente con prohibir la reelección inmediata y sucesiva, sino que se requería eliminar toda posibilidad de que quien hubiera ejercido la Presidencia volviera a ocupar ese cargo, para evitar que el poder público se utilice para manipular, para condicionar a la opinión pública, para impedir que a través del uso abusivo del poder se logre perpetuarse en él. Pero, adicionalmente, se argumentaba el hecho de que la posibilidad de una nueva elección de quien ya ha sido Presidente ha convertido a los ex presidentes colombianos en “una especie de pontífices”, con un enorme poder para decidir acerca de quién puede y quién no puede ser candidato presidencial, utilizando, a veces, su propia aspiración como mecanismo para impedir que nuevas figuras surjan como alternativa de poder en Colombia.

* * *

Del anterior recorrido por nuestra historia constitucional podemos concluir que, en nuestro sistema democrático ha existido una clara tendencia a reconocer el derecho a la reelección alterna; es decir, a una nueva elección de aquellas personas que han ejercido la Presidencia (Constituciones de 1830, 1832, 1853, 1858, 1863 y 1886 con sus reformas); pero, de la misma manera, es evidente la tendencia hacia la prohibición de una reelección inmediata y sucesiva (la única Constitución que permitía la reelección inmediata fue la de Cúcuta de 1821). La inhabilitación para que quien ha ejercido la Presidencia nunca más pueda volver a ser elegido solo se ha previsto en dos Constituciones: La de 1843 y la de 1991. Es decir, que en nuestra tradición constitucional, sólo hemos tenido veintidós años de prohibición absoluta, frente a nueve años de posibilidad de reelección inmediata y **ciento cincuenta y un años consagrando el derecho a la reelección alterna, esto es, a una nueva elección de quien ha ocupado la Primera Magistratura.**

IV. El período y posibilidad de reelección presidencial en las Constituciones latinoamericanas

No obstante que en la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo se hace referencia a las experiencias de países como Estados Unidos y a “régimenes parlamentarios europeos, canadiense, australiano, neozelandés, japonés e israelí”, la verdad es que, por un lado, nuestra tradición constitucional y nuestra cultura política no pueden compararse con las tradiciones políticas norteamericanas; el régimen presidencial latinoamericano, así como nuestra realidad política y tradición jurídica, son bien distintas a las del país del norte. Y, en segundo lugar, considero

un error invocar experiencias de régimenes parlamentarios europeos o asiáticos para sustentar una enmienda constitucional como la que nos ocupa. No puede equipararse la institución de la primera magistratura en un régimen presidencial, a la figura del Presidente del Gobierno en un régimen parlamentario.

Así, pues, como nuestro sistema presidencial se asemeja más, por obvias razones no sólo geográficas, sino históricas, políticas y culturales, a los demás países latinoamericanos, principalmente a los de la región andina, haré el ejercicio de normativa constitucional comparada con los más importantes régimenes de la región latinoamericana.

Veamos, entonces, qué hay en las Constituciones latinoamericanas al respecto:

En América Latina está prevista la posibilidad de reelección inmediata y consecutiva sólo en países como Argentina, Brasil, República Dominicana y Venezuela. La mayoría de los países de esta región prevé la posibilidad de una nueva elección, dejando transcurrir, cuando menos, un período constitucional: Es el caso de países como Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Nicaragua (por una sola vez), Perú y Uruguay; en Panamá se exige que hayan transcurrido, como mínimo, dos períodos presidenciales. La prohibición absoluta para que un ciudadano que hubiera ejercido el cargo de Primer Mandatario vuelva a acceder al mismo, sólo está prevista en las cartas fundamentales de Colombia, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

1. La reelección inmediata

La posibilidad de reelección inmediata solo existe en cuatro países latinoamericanos: Argentina, Brasil, República Dominicana y Venezuela.

En la **Constitución Argentina de 1994**, el artículo 90 establece un período tanto para el Presidente como para el Vicepresidente, de cuatro años “y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”.

El artículo 82 de la **Constitución de la República Federativa del Brasil**, de 1988, establecía un período presidencial de cinco años y prohibía de manera expresa la reelección para el período subsiguiente; pero en la redacción de la enmienda constitucional número 16, de 4 de junio de **1997**, se eliminó dicha prohibición, permitiendo, en consecuencia, la reelección inmediata, de manera indefinida. El artículo vigente sólo hace referencia al período de cuatro años y a la fecha de inicio de dicho período.

Por otra parte, el artículo 49 de la **Constitución de la República Dominicana** de 1966 establecía la prohibición de la reelección inmediata. No obstante, en junio de **2002** se introdujo una reforma constitucional, mediante la cual el citado artículo prevé la posibilidad de reelección inmediata al preceptuar que “*El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo. El Presidente de la República podrá optar por un segundo y único período constitucional consecutivo, no pudiendo postularse jamás al mismo cargo ni a la Vicepresidencia de la República*”.

Finalmente, la Constitución Política de Venezuela de 1961 con sus reformas (1973 y 1983), en su artículo 184 inhabilitaba para ser elegido Presidente a “quien esté en ejercicio de la Presidencia para el momento de la elección, o lo haya estado durante más de cien días en el año inmediatamente anterior”, y el artículo 185 establecía que “Quien haya ejercido la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad del mismo, no puede ser nuevamente Presidente de la República ni desempeñar dicho cargo dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato”. Pero la **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999**, estableció la reelección inmediata al prescribir en su artículo 230, que el período presidencial es de seis años y que se permite la reelección, “*de inmediato y por una sola vez, para un período adicional*”.

Es de anotar que, en todos estos casos, los cambios a la normativa constitucional para permitir la reelección inmediata se han presentado a partir de los años 90, y con el claro propósito de facilitar la reelección inmediata de los mandatarios que promovieron la reforma: En Argentina la reforma se produjo en 1994, bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem, quien estrenó la reforma con la reelección para el período inmediato; en

Brasil fue reformada la Carta en 1997, bajo el Gobierno del Presidente Cardoso, y con el propósito de facilitar su reelección inmediata, y así lo logró; en Venezuela, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se expidió en 1999, bajo el Gobierno del actual Presidente, el Coronel Hugo Chávez Frías, quien logró la reelección para el período inmediato. También la reforma constitucional de la República Dominicana, adoptada en 2002, se produjo con la clara intención de facilitar la reelección inmediata del actual Presidente Mejía, en las elecciones que habrán de realizarse en ese país en mayo de 2004.

2. La reelección de manera alterna (nueva elección futura)

Esta es la opción que más se observa en la región latinoamericana.

La **Constitución de Bolivia, de 1995**, establece un período presidencial improrrogable de cinco años, con la posibilidad de “*ser reelecto por una sola vez después de transcurridos cuando menos un período constitucional*” (artículo 87, I.).

La **Constitución Política de Costa Rica de 1949**, en su artículo 134, establece un período presidencial de cuatro años, y en su artículo 132, tal como fue modificado en la reforma constitucional de 1969, incorporaba una prohibición similar a nuestro actual artículo 197, en el sentido de inhabilitar para ser elegido Presidente a “*quien hubiera ejercido la Presidencia durante cualquier lapso*” lo mismo que al “*Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional*”. Sin embargo, esta reforma constitucional que había sido adoptada mediante Ley número 4349 de 11 de julio de 1969, fue anulada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia 2003-02771 de las 11:40 horas del 4 de abril del 2003, que restableció el texto original de 1949, con lo cual se permite la nueva elección presidencial, dejando pasar un período completo, después de haber terminado el primero. En efecto, el texto revivido por disposición del alto tribunal establece que no podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente “*el que hubiera servido la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los períodos que comprenden los expresados ocho años*”.

En **Chile, la Constitución de 1980**, establece, en su artículo 25, un período presidencial de seis años y la prohibición de reelección inmediata del primer mandatario, lo que no obsta para que pueda ser elegido nuevamente, después de transcurrido un período.

La **Constitución Política de la República del Ecuador**, vigente hasta 1996, prohibía en términos absolutos tanto la reelección inmediata como la nueva elección futura. El artículo 74 establecía que el Presidente “*durará un período de cuatro años y no podrá ser reelegido*” y el artículo 80, dentro del régimen de inhabilidades para el cargo, incluía el haber “*ejercido la Presidencia de la República como titular o por subrogación definitiva*”. Sin embargo, la Carta Política de **1996**, actualmente vigente, eliminó la prohibición y pasó a la nueva elección futura o reelección de manera alterna: en su artículo 98, fija en cuatro años el período presidencial, con posibilidad de una nueva elección, luego de transcurrido un período después de aquel para el que fue elegido.

La **Constitución de Nicaragua de 1987**, establece un período presidencial de cinco años (Artículo 148) y prohíbe que quien ejerza o haya ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiera ejercido por dos períodos presidenciales; es decir, se permite la nueva elección, por una sola vez, y siempre y cuando se deje pasar un período total o parcial.

En **Panamá, la Carta Política de 1972**, en su artículo 172, establece un período presidencial de cinco años; y aunque prohíbe la reelección inmediata y consecutiva, permite una nueva elección para cuando hayan transcurrido dos períodos presidenciales. En efecto, el artículo 173 constitucional dispone que “*los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidentes o Vicepresidentes no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes*”.

En **Perú**, la Constitución de 1979 establecía un período presidencial de cinco años y disponía que para la reelección debía transcurrir un período presidencial. Sin embargo, bajo la presidencia del ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, se produjo una reforma constitucional (la de 1993), que introdujo la posibilidad de reelección inmediata para un

período adicional, lo cual facilitó la continuación en el mandato del entonces Presidente. El artículo 112 de dicha Carta Fundamental establecía, además, que “*transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex Presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones*”. Tras la crisis que se presentó en el vecino país, se tramitó por el Congreso una nueva enmienda constitucional, adoptada mediante la Ley número 27365, publicada el 5 de noviembre de **2000**, en cuyo artículo 1º se reformó el artículo 112 de la Constitución, estableciendo un período presidencial de cinco años, sin posibilidad de reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postularse para una nueva elección.

La **Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967**, en el artículo 152, dispone que el Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese”.

3. La prohibición absoluta

Además de nuestra Carta Política de 1991, cuatro países de la región prohíben de manera absoluta la reelección presidencial. Veamos:

En **Guatemala, la Constitución de 1985**, reformada por el Congreso en 1993, con aprobación popular mediante **Referendo el 30 de enero de 1994**, establece en su artículo 187 que “*la persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en situación de titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso*”. Y agrega que “*la reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo*”.

La **Constitución de la República de Honduras, de 1982**, establece un período presidencial de cuatro años (Artículo 237), y prevé una de las más severas prohibiciones para la reelección, pues no sólo establece que “*El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Designado*”, sino que, además consagra que quien “*quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública*” (artículo 239).

El artículo 83 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1919** dispone que el período presidencial es de seis años y establece la categórica prohibición en el sentido de que “*el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto*”.

La **Constitución de la República de Paraguay, de 1992**, en su artículo 229, fija en cinco años improrrogables el período presidencial y prohíbe la reelección. Dicho artículo superior consagra que el Presidente y el Vicepresidente de la República “*no podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República*”.

En relación con los países que proscriben de manera absoluta la reelección presidencial, es necesario tener en cuenta que tal proscripción es explicable por circunstancias transitorias; es decir, que han existido razones históricas que permiten explicar lo extremo de la medida. En el caso de Paraguay, por ejemplo, hasta la enmienda constitucional de 1992, existía la posibilidad de reelección inmediata y, de hecho, el señor Stroessner, fue varias veces reelegido. El último período presidencial se vio truncado por el golpe de Estado de 1989. La reforma constitucional, por tanto, buscaba que la experiencia reciente no se fuera a repetir.

En Guatemala, el fallido golpe de Estado del propio Presidente de la República Jorge Serrano, el 26 de mayo de 1993 generó una profunda crisis en ese país. Fracasado el autogolpe, asumió la jefatura del Estado el vicepresidente, quien a su vez fue inhabilitado por el Tribunal Constitucional, siendo finalmente elegido Presidente el Sr. de León Carpio, quien auspició la reforma constitucional que incorporó la prohibición de reelección presidencial.

Tres conclusiones podemos derivar de esta breve mirada a los regímenes constitucionales latinoamericanos: en primer lugar, se evidencia que también en estos países ha existido una clara tendencia a reconocer el

derecho a la reelección alterna; es decir, a una nueva elección de aquellas personas que han ejercido la Presidencia; en segundo lugar, que la prohibición absoluta ha obedecido a razones históricas muy específicas, tras una situación de crisis institucional; y, en tercer lugar, que la reelección inmediata se ha instaurado como consecuencia de las proclividades dictatoriales de los mandatarios que han buscado perpetuarse en el poder. Y que esta última medida—reversada sólo en Perú tras la crisis en el segundo mandato del ingeniero Alberto Fujimori— ha ocasionado serios problemas institucionales en los países que las han implantado.

V. La mejor opción para Colombia

Después de esta breve mirada al tema del período y posibilidad de reelección presidencial en nuestra historia constitucional y en las normas constitucionales latinoamericanas, ocupémonos del tema de la restricción introducida por la Carta Política de 1991 como una limitación de una de las más importantes libertades políticas y del principio democrático y de la prohibición de la reelección inmediata como un límite razonable tanto respecto de la libertad política como del principio democrático.

1. La prohibición absoluta incorporada por la Constitución de 1991

No creo que haya sido un acierto el abolir en términos absolutos la posibilidad de que quien haya ocupado la Primera Magistratura pueda volverse a someter al escrutinio de los ciudadanos y acceder a una nueva elección, tal como acontecía con la norma derogada por la actual Carta Política. Esa fue, sin duda, una decisión contraria a la tendencia histórica manifestada por el desarrollo constitucional colombiano que además, y no obstante estar legitimada políticamente por el hecho de haber sido el producto de una decisión consensuada en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, incorporó una limitación a un derecho constitucional fundamental como el previsto en el artículo 40 superior, sustentado, a su vez, en el principio constitucional fundamental que proclama como fin esencial del Estado el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” (artículo 2º constitucional). Esa limitación excede a las autorizadas por la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por Colombia e incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley 16 de 1972, en cuyo artículo 23 establece que todos los ciudadanos deben gozar, entre otros, del derecho y oportunidad de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, sin más limitaciones que las fundadas “*exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal*”.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que el artículo 93 de nuestra Carta Política estatuye en su primer inciso que “los tratados y convenios ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, *prevalecen en el orden interno*”, es forzoso concluir que la limitación al derecho político de elección, en los absolutos términos previstos en la Carta Política de 1991, fue excesiva. Por ello, se hace necesario aprovechar la oportunidad que ahora tiene el Congreso de la República, como Constituyente derivado, para efectuar el ajuste correspondiente, en términos razonables, con el fin de armonizar el artículo 197 de la Carta con los principios fundamentales (entre ellos, el democrático y el de libertad política) y con la Convención Americana de Derechos Humanos.

No debe olvidarse que la reelección constituye una garantía del derecho de elección, pues le permite al ciudadano tener la facultad de escoger, en una mayor amplitud de posibilidades, los gobernantes que estima convenientes. En este sentido, pienso que sigue siendo válido el argumento que desde hace casi dos siglos se destacaba a favor de una nueva elección de quien ha ocupado el cargo de Presidente a saber, que los sufragios en favor de quien ya ha ocupado la Presidencia son una prueba de que la nación quedó satisfecha con su comportamiento y, más que con su comportamiento, con su obra de Gobierno.

También considero que es pertinente evaluar los resultados de la figura de la posibilidad de nueva elección de alcaldes y gobernadores. En efecto, en estos doce años de vigencia de la Carta de 1991, se ha demostrado que una nueva elección de quien ha sido alcalde o gobernador, lejos de representar un riesgo para la democracia y para la transparencia de la gestión pública, ha constituido un buen instrumento para garantizar una gestión orientada por principios de moralidad y de transparencia. Es conocido el caso de alcaldes cuya gestión ha sido valorada positivamente por los ciudadanos, que premian a sus burgomaestres con una nueva

elección: para no ir muy lejos, miremos sólo el caso del actual alcalde de Bogotá, quien, de no existir la posibilidad de reelección alterna de los alcaldes, no podría estar ahora rigiendo los destinos de la capital, por haberlo hecho ya en un período anterior.

2. La prohibición de la reelección inmediata del Presidente como límite razonable

No obstante lo dicho en el apartado anterior, también me asiste la convicción de que los argumentos que a lo largo de nuestra historia constitucional han servido para prohibir la **reelección inmediata del Primer mandatario**, aún hoy siguen siendo válidos: Se trata de evitar que el aspirante a la continuación del mando, caiga en la tentación **de abusar de sus atribuciones para lograrlo**. Y a pesar de que hemos avanzado hacia la modernización de nuestra democracia y hoy, con el apoyo de los medios masivos de comunicación y el avance de las telecomunicaciones, contamos con una opinión pública capaz de ejercer un verdadero y eficaz control frente a sus gobernantes, ese avance no es suficiente para impedir que quien esté ejerciendo el cargo haga uso de mecanismos no muy sanos para enfrentar a sus rivales en una contienda electoral.

A pesar de que nuestra sociedad y este Congreso como intérprete y representante de ella, hemos dado pasos significativos en procura de una verdadera democracia de partidos, aún hoy nuestra democracia sigue siendo “*turbulenta y poco desarrollada políticamente*”. Aún persiste el riesgo de que un presidente, un gobernador o un alcalde puedan impunemente poner al servicio de sus deseos de perpetuarse en el poder los recursos públicos y el aparato mismo del Estado. Hay que decirlo con toda franqueza: Nuestro país no ha alcanzado la madurez política suficiente para restablecer la figura de la reelección inmediata del Presidente, de los gobernadores y de los alcaldes.

Pero si, además de lo dicho, miramos los casos más recientes en la región latinoamericana como lo sucedido en Argentina, Brasil, Perú, República Dominicana y Venezuela, donde se han hecho reformas constitucionales con el claro propósito de facilitar la reelección inmediata de los mandatarios de turno que promovieron la reforma, aunque bien es verdad que nuestro país no puede compararse con estos países vecinos, esas experiencias no dejan de ser sintomáticas de lo que puede llegar a hacer un Presidente cuando se aferra al poder.

Por ello, y a manera de conclusión, considero más razonable que se contemple la posibilidad de la reelección alterna; es decir, de una nueva elección del Presidente de la República, dejando transcurrir un período completo, tal como ocurre hoy con la posibilidad de nueva elección de alcaldes y gobernadores.

Este será el justo medio entre quienes consideran que no se debe castigar a un buen gobernante, impidiéndole continuar prestando sus servicios al país y limitando exageradamente su libertad política y derecho de elección, y quienes ven en la posibilidad de una reelección presidencial inmediata una amenaza para la moralidad e imparcialidad de un gobernante que, teniendo la oportunidad de ser reelegido de manera inmediata y sucesiva, podría caer en la tentación de utilizar los recursos públicos y todas las prerrogativas propias de su cargo, al servicio de la campaña reelectoral.

VI. Pliego de modificaciones

Teniendo como telón de fondo las consideraciones que anteceden, me permito proponer el siguiente pliego de modificaciones:

La primera modificación que se propone es la de la redacción del artículo primero del proyecto, con el fin de restablecer la posibilidad de una nueva elección futura, por una sola vez, de quien haya ocupado el cargo de Presidente de la República.

Por otra parte, y con el propósito de aprovechar esta oportunidad para buscar una mayor armonía de las normas constitucionales contenidas en el texto original de 1991, las reformas adoptadas mediante el Acto legislativo número 01 de 2003, y la enmienda actual, propongo modificar el artículo 110 constitucional. Esta modificación la sustento en el hecho de que en la prohibición allí contenida no están incluidos los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos que de conformidad con la ley hayan postulado candidatos a cargos o corporaciones públicas (artículo 108 constitucional, tal como fue modificado por el artículo 2º del Acto legislativo número 01 de 2003).

Finalmente, invocando el principio de igualdad en cuanto implica que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, creo que no deben ser objeto de reforma los artículos 303 y 314 de la Constitución, puesto que el proyecto original buscaba su modificación con el único propósito de facilitar la reelección inmediata.

Por tanto, someto a la consideración de la Comisión Primera el siguiente texto:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 03 DE 2003

*por el cual se **modifican los artículos 110 y 197 de la Constitución Nacional.***

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 110 de la Constitución Política quedará así:

Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas inducir a otros a hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos; o a los movimientos sociales o a grupos significativos de ciudadanos con destino a las campañas electorales donde, de conformidad con la ley, estos hayan postulado candidatos a cargos o corporaciones públicas.

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

El Presidente de la República no es reelegible, en ningún caso, para el período inmediato o consecutivo.

No 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 179, 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.

~~Parágrafo.- El inciso primero de este artículo se aplicará también a quienes hubieren desempeñado la Presidencia de la República con anterioridad al presente acto legislativo.~~

Artículo 3º. Quedan vigentes las disposiciones transitorias contempladas en el artículo 7º del Acto legislativo número 2 de 2002.

Artículo 5º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

VII. Proposición

Por lo anterior, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Acto legislativo 003 de 2003 Cámara**, por el cual se permite la reelección del Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes, con el pliego de modificaciones que se sugiere en esta ponencia.

VIII. Anexos

En los cuadros anexos se ilustran las tres opciones: Reelección inmediata, reelección alterna y prohibición absoluta.

ANEXO I PERIODO DE MANDATO Y REELECCION EN LAS CONSTITUCIONES NACIONALES DE COLOMBIA				
CONSTITUCION	ARTICULO	PERIODO	POSIBILIDAD DE REELECCION	OBSERVACIONES
República de Colombia, 1821	Artículo 107	4 años	Un solo período consecutivo.	"No podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión".
República de Colombia, 1830	Artículo 83	8 años	No para el siguiente período.	Artículo 84 "Los que hubieren ejercido el Poder Ejecutivo por dos años a lo menos, inmediatamente antes de la elección ordinaria, no podrán ser elegidos Presidente y Vicepresidente de la República en el inmediato período".
Estado de la Nueva Granada, 1832	Artículo 102	4 años	No para el período inmediato.	Artículo 103 "Los que hubieren ejercido el Poder Ejecutivo por dos años a lo menos, inmediatamente antes de la elección ordinaria, no podrán ser elegidos Presidente y Vicepresidente de la República en el inmediato período".

ANEXO I PERIODO DE MANDATO Y REELECCION EN LAS CONSTITUCIONES NACIONALES DE COLOMBIA				
CONSTITUCION	ARTICULO	PERIODO	POSIBILIDAD DE REELECCION	OBSERVACIONES
República de la Nueva Granada, 1843	Artículo 87	4 años	No podrá ser reelegido en ningún caso.	El Presidente no podía volver a ser Presidente ni Vicepresidente. El Vicepresidente sí podía ser elegido Presidente.
República de la Nueva Granada, 1853	Artículo 27	4 años	No para el período inmediato.	Artículo 32: "... Ninguno podrá ser reelegido sin la intermisión de un período íntegro".
Confederación Granadina, 1858	Artículo 46		No para el período inmediato.	En caso de falta absoluta o temporal del Presidente de la Confederación, la asumirá uno de los tres designados que por mayoría absoluta elija cada año el Congreso... La ley determinará cuando deba procederse a nueva elección de Presidente en caso de falta absoluta de este. Artículo 42.
Estados Unidos de Colombia, 1863	Artículo 79	2 años	No para el período inmediato.	
República de Colombia, 1886	Artículo 114	6 años	No para el período inmediato.	Artículo 127 "... no podrá ser reelegido para el período inmediato, si hubiere ejercido la Presidencia dentro de los 18 meses inmediatamente precedentes a la nueva elección".
Acto legislativo número 3, 31 de octubre de 1910	Artículo 25	4 años	No para el período inmediato.	Artículo 28 "Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República ni Designado el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido el Poder Ejecutivo dentro del año inmediatamente anterior a la elección".
Acto legislativo número 1, 16 de febrero de 1945	Artículo 26, modifica el 109 de la Constitución	4 años	No para el período inmediato.	
Acto legislativo número 1, 11 de diciembre de 1968	Artículo 37, modifica el 114 de la Constitución	4 años	No para el período inmediato.	
República de Colombia, 1991	Artículo 190	4 años	No, en ningún caso.	

ANEXO II PERIODO DE MANDATO Y REELECCION			
PAIS	PERIODO	REELECCION	OBSERVACIONES
Argentina	4 años	Un solo período consecutivo.	
Bolivia	5 años	Por una sola vez, después de transcurrido cuando menos un período Constitucional.	
Brasil	4 años	Reelección inmediata e indefinida.	
Colombia	4 años	No, en ningún caso.	
Costa Rica	4 años	Después de transcurrido otro período.	La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia anuló la reforma constitucional que prohibía la reelección en forma absoluta.
Chile	6 años	Después de transcurrido un período.	
Ecuador	4 años	Después de transcurrido un período.	
Guatemala	4 años	No, en ningún caso.	La reelección es punible y el mandato que se pretenda ejercer será nulo
Honduras	4 años	No, en ningún caso.	Quien quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como quienes lo apoyen, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública.
México	6 años	No, en ningún caso.	
Nicaragua	5 años	Una sola vez, después de transcurrido un período.	
Panamá	5 años	Después de dos períodos presidenciales.	
Paraguay	5 años	No, en ningún caso.	
Perú	5 años	Después de transcurrido un período.	
República Dominicana	4 años	Una sola vez, para el período inmediato y consecutivo.	
Uruguay	5 años	Después de transcurrido un período.	
Venezuela	6 años	Puede ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un período adicional.	

Cordialmente,

Oscar Arboleda Palacio,
Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 011 DE 2003 CAMARA

por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 401 de 1997.

Honorables Representantes:

De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes y cumpliendo con el reglamento del honorable Congreso de la República en lo pertinente con el trámite que deben cumplir los proyectos de ley, presentamos a consideración la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 011 de 2003 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 401 de 1997.*

Breve reseña histórica sobre la explotación de gas en Colombia

La explotación de gas en Colombia se ha realizado como una alternativa de consumo de energía por parte de la población colombiana. De ahí, que se hayan separado las funciones que venía cumpliendo la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, y se designe esta labor a la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás, mediante la Ley 401 de 1997.

En lo pertinente con este tema, Ecogás dijo lo siguiente:

“Durante los años 90 el Gobierno Nacional definió en los documentos Conpes denominados el Plan de Gas y el Programa para la Masificación del Consumo de Gas, las acciones necesarias para promover una matriz de consumo de energía más eficiente y conveniente para el país, mediante la sustitución de recursos energéticos de alto costo por gas natural y GLP (gas propano) en los sectores industrial, comercial, residencial y termoeléctrico. Se trazaron dos metas para el logro de este objetivo:

i) Llevar gas natural y propano a más de 3.7 millones de familias en el mediano plazo, con el concurso del sector privado y

ii) Fortalecer la oferta, por medio de la interconexión de los principales campos de producción de gas natural de la Costa Atlántica (Ballena) y el interior del país (Cusiana-Cupiagua) con los principales mercados regionales del País, a través de la construcción de una infraestructura de transporte y distribución de gas natural.

“Con posterioridad, en el año 1994, se expidió la Ley 142, que definió el marco legal para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, ámbito en el cual se define el gas combustible (Gas Natural y GLP) como un servicio público y se crea la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, como la entidad encargada de desarrollar el marco regulatorio y normativo para las actividades asociadas al transporte, distribución y comercialización del gas natural. No obstante lo anterior, la normatividad y competencias expresadas en el Código de Petróleos y el Contrato de Asociación continúan rigiendo para las actividades de exploración, explotación y producción del gas natural.

“A partir de ese momento, se presentaron cambios importantes en materia institucional y regulatoria que han consolidado el desarrollo de la industria del gas natural. Institucionalmente, Ecopetrol dejó de asumir la responsabilidad de ejecutar el Plan de Masificación de Gas de forma centralizada y así mismo de acometer la totalidad de las inversiones en infraestructura básica, particularmente la concerniente a la construcción de gasoductos troncales, para dedicarse exclusivamente a la exploración y explotación de hidrocarburos, actividad objeto de su razón de negocio. Bajo este nuevo esquema institucional, se escindieron los activos de transporte del patrimonio de Ecopetrol y fueron capitalizados en la Empresa Colombiana de Gas (Ecogás) creada mediante la Ley 401 de 1997 para el transporte de gas.

“En el mismo sentido, las empresas distribuidoras de gas natural comenzaron a ejercer su actividad bajo el régimen jurídico de la Ley 142 de 1994, sin necesidad de la mediación de un contrato de concesión con la Nación, excepción aplicable solo a las áreas de servicio exclusivo para distribución de gas natural por red.

“El Ministerio de Minas y Energía, en cumplimiento de los lineamientos trazados por el Gobierno Nacional a través de su Plan de Desarrollo, ha apoyado la ejecución de programas que lleven a ubicar al Gas Natural y al Gas Licuado del Petróleo, GLP, en aquellos sectores de consumo donde la prestación del servicio sea técnica y económicamente viable”.

Antecedente legislativo

El 20 de agosto de 1997 se expide la Ley 491 por medio de la cual se crea la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás, entidad del orden nacional, descentralizada y constituida como Empresa Industrial y Comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial.

Dentro de los objetivos generales y específicos que tiene la ley, la honorable Corte Constitucional dijo:

“Según la exposición de motivos al Proyecto de ley número 65 presentado al Senado de la República por el Gobierno Nacional, la expedición de la ley acusada obedeció al diseño de un plan amplio e integral de desarrollo energético, dentro del cual se le otorgó especial importancia al programa de masificación del consumo de gas, sobre la concepción de “la diversificación de la oferta energética adecuada a los diferentes usos; la optimización de las reservas de gas natural y por ende de los recursos energéticos nacionales; la sustitución de electricidad en cocción y calentamiento de agua, de gasolina en el transporte público urbano, y de ‘fuel oil’ y crudo Castilla en calderas y generación termoeléctrica.

“Igualmente, se buscó lograr efectos importantes y favorables en el sector de la economía, a través del “mejoramiento de la balanza comercial al incrementar la exportación de crudo”, y en las condiciones ambientales, pues con el consumo de gas, que conlleva la sustitución de otros productos energéticos combustibles, “se favorece su manejo por la disminución de la contaminación, teniendo en cuenta los menores efectos contaminantes del gas natural como combustible y, en la medida en que el programa de masificación de gas llegue a las zonas rurales, se disminuirá la deforestación al sustituirse leña por gas natural o GLP.

“Acorde con dichos propósitos, el proyecto de ley buscó regular de manera autónoma y dentro de un sentido de integralidad la actividad del transporte mayor de gas, el cual hasta entonces se cumplía de manera asistemática por ciertas empresas particulares y Ecopetrol y, en relación con esta entidad, como una parte de las diferentes actividades que le fueron asignadas como responsable en la administración de los hidrocarburos de propiedad de la Nación. En tal virtud, se propuso la escisión funcional y patrimonial de la actividad del transporte del gas natural que venía cumpliendo Ecopetrol, según recomendación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, organismo creado por la Ley 142 de 1994.

“Con la separación institucional del transporte de gas de las actividades de producción, distribución y comercialización del mismo, se buscaba sistematizar y racionalizar dicha actividad y asegurar la prestación eficiente de esta modalidad de servicio público.

“Efectivamente, la ley dispone desagregar del patrimonio y funciones de Ecopetrol, todos los activos y derechos vinculados a la actividad de transporte de gas natural, para destinarlos como recursos iniciales a conformar el capital de la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás (L. 401/97, artículo 4º), la cual se constituyó como una empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Minas y Energía.

“De esta manera, la ley estableció un sistema de transporte de gas natural, integrado por los gasoductos públicos y privados, cuya administración se encomendó a Ecogás, a través del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural, el cual, si bien hace parte de la estructura de la Empresa, se constituye como una unidad funcionalmente independiente de esta”. (Sentencia número C-352/98).

Se estableció que los órganos de dirección y administración estarían conformados según el artículo 9 por: “Una Junta Directiva que ejercerá las funciones que le señalen los estatutos y que estará conformada por el Ministro de Minas y Energía, quien la presidirá, o el Viceministro de Hidrocarburos, quien será su suplente; por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y por cinco (5) miembros con sus respectivos suplentes, quienes serán designados por el Presidente de la República, de los cuales dos (2) miembros pertenecerán a las regiones productoras y dos (2) a las regiones consumidoras”.

(...)

Por su parte, el artículo 15 de la Ley 401 de 1997 objeto de la ponencia establece que

“Con objeto de promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso del gas natural en los municipios y el sector rural, prioritariamente dentro del área de influencia de los gasoductos troncales, y que tengan el mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), créase un fondo especial, administrado y manejado por la Junta Directiva de Ecogás, cuyos recursos provendrán de una cuota de fomento, la cual será del uno y medio por ciento (1.5%) sobre el valor de la tarifa que se cobre por el gas objeto del transporte, efectivamente realizado.

“Serán sujetos de la cuota establecida en el presente artículo todas las personas naturales o jurídicas que sean remitentes del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural”.

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto número 1493 de junio 3 de 2003, mediante el cual se reglamenta el artículo 15 de la Ley 401. El artículo 7° señala:

“Los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento serán administrados por la Junta Directiva de la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás, en una cuenta diferente de aquella(s) que maneja Ecogás en el giro ordinario de sus negocios, con plena observancia de lo previsto en este Decreto”. (Subraya fuera de texto).

Según el Ministerio de Minas y Energía, esta cuota de fomento es pagada por todos los remitentes del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural, cuya finalidad es promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural en los municipios y el sector rural. La Corte Constitucional ha definido las cuotas de fomento como *“rentas parafiscales que excepcionalmente autoriza la ley a cargo de un grupo de contribuyentes, y justamente en su propio beneficio, cuando se persigue la promoción e incentivación de una determinada actividad social o económica. Tales rentas se denominan parafiscales, porque no se manejan a través del presupuesto de la Nación. Indudablemente lo que el artículo 15 de la Ley 401 de 1997 establece es una renta parafiscal, pues participa de los elementos de la definición antes transcrita”.* (Sentencia número C-352/98).

Ha motivado al Ejecutivo para presentar el proyecto de ley que busca modificar el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, la circunstancia de que el Fondo Cuenta Especial administrado y manejado por la Junta Directiva de la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás, la cual administra las cuotas de fomento a que se ha hecho mención, no cuenta con personería jurídica, lo que no le permite ejercer derechos y contraer obligaciones, así como también ser representada judicial y extrajudicialmente, lo que ha dificultado el desarrollo de esta labor, por lo que se ha delegado a Ecogás que sí la tiene, para que maneje y administre dichos recursos, entre los cuales se encuentra el recaudo, liquidación, consignación, custodia, autorización, pago y ejecución de los mismos.

Por otra parte, se plantea que la ley no estipula la forma de costear los gastos asociados a la función de administración del fondo especial, teniendo que asumírselos Ecogás.

Consideramos que la propuesta de determinar unas normas para el adecuado manejo de los dineros públicos obtenidos mediante el recaudo de las cuotas de fomento por parte de la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás, es conveniente para el país.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 011 DE 2003 CAMARA

por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 401 de 1997.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Fondo Especial para el manejo de los recursos provenientes de la Cuota de Fomento de que trata el artículo 15 de la Ley 401 de 1997 será administrado por la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás.

Parágrafo. La contraprestación por la administración del Fondo Especial será como máximo del cinco por ciento (5%) calculado sobre el recaudo de la cuota de fomento del año inmediatamente anterior.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga en lo pertinente las previsiones que sean contrarias del artículo 15 de la Ley 401 de 1997.

Proposición

Por las consideraciones expresadas en la ponencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 011 de 2003 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 401 de 1997.*

Armando Amaya Alvarez, Marco Tulio Leguizamón Roa, Alirio Villamizar Afanador, Coponentes; *Alfredo Cuello Baute,* Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 026 DE 2003, 041 DE 2003 CAMARA (ACUMULADOS)

por la cual se modifica el artículo 164 de la Ley 23 de 1982,

por la cual se crea el régimen tarifario para la ejecución de la música.

Honorables Congresistas:

Nos ha correspondido rendir ponencia para primer debate a los Proyectos de ley números 026 de la música 2003, 041 de 2003 Cámara (Acumulados), *por la cual se modifica el artículo 164 de la Ley 23 de 1982, por la cual se*

crea el régimen tarifario para la ejecución pública de la música, por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Proyecto de origen Parlamentario, presentado a consideración de la Cámara de Representantes por el honorable Representante Jorge Hernando Pedraza, y por la Senadora Leonor Serrano de Camargo respectivamente.

Teniendo en cuenta que los presentes proyectos de ley se refieren al mismo tema, el Presidente de la Comisión le dio aplicación al artículo 151 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), procediéndose a la acumulación de los mismos para el estudio de primer debate.

Antecedentes y marco legal de los proyectos de ley

Teniendo en cuenta que los presentes proyectos de ley se refieren al mismo tema, el Presidente de la Comisión le dio aplicación al artículo 151 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), procediéndose a la acumulación de los mismos para el estudio de primer debate.

Es menester presentar un análisis del articulado del proyecto, en el cual se estudiarán los aspectos constitucionales y los de conveniencia de la presente iniciativa.

Para la presentación de esta ponencia es necesario revisar y precisar la legislación vigente que contiene los conceptos de “derecho de autor”, “derecho Conexo”, y enunciar los Tratados y Convenios Internacionales que nuestro país ha suscrito sobre la materia y los cuales son de obligatorio cumplimiento, para que el presente proyecto quede cobijado bajo la constitucionalidad y legalidad necesarias para que se convierta una iniciativa en Ley de la República.

Es loable precisar para ilustración de la Comisión los mencionados conceptos así:

Derecho de Autor es la protección que la ley brinda a los autores de obras literarias científicas y artísticas, teniendo en cuenta que también protegen las normas en mención, los derechos conexos a los de autor, que son los de los intérpretes o ejecutantes y a los organismos de radiodifusión, (artículo 1° de la Ley 23 de 1982).

Los derechos de autor recaen sobre las obras científicas, literarias y, en las cuales se comprenden todas las creaciones del espíritu, en el campo científico, literario y artístico, cualquiera que sea su modo o forma de expresión y cualquiera que sea su destinación (artículo 2° de la Ley 23 de 1982).

Los derechos de autor tienen, en la actualidad, reconocimiento universal y su protección se ha convertido en punto neurálgico en las relaciones internacionales de los países, de tal forma que cada día crece más el número de estados que adhieren a los convenios, pactos y tratados que rigen la materia, siendo el nuestro, uno de los más comprometidos en el respeto y cumplimiento de esas normas, pues ha suscrito, ratificado y convertido en legislación interna, todos los tratados vigentes sobre esa protección. Al respecto, enunciaremos los principales de la siguiente manera:

– **Convenio de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas,** aprobado por la Ley 33 de 1987.

– **Convención internacional sobre la protección de los artistas, intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión,** cuya adhesión fue aprobada por la Ley 48 de 1975.

– **Decisión 351 del Acuerdo de Cartagena,** cuya vigencia en los países miembros de la Comunidad Andina, es automática.

Alcance y contenido de los proyectos de ley

Empecemos por examinar en forma detallada el título del proyecto, en el cual se da a entender que el Congreso de la República, mediante una ley “crea” o sea que da origen al régimen de tarifas aplicables a aquellos casos en los cuales, según los Tratados y Convenios internacionales, suscritos por Colombia y a la legislación vigente en nuestro país, se debe efectuar un pago por concepto de derechos de autor. Ello, representa un contrasentido a la luz de la interpretación de la ley, pues, siendo los derechos de autor de índole absolutamente privado, corresponde a sus titulares la fijación de esas tarifas pues se trata de un bien que hace parte de su patrimonio y por ello, tienen derecho a percibir una remuneración por cada utilización de su obra. Más aún, si es una **facultad exclusiva del autor la de autorizar o prohibir el uso de su obra** (artículo 12 de la Ley 23 de 1982), sería intrascendente, quedaría sin efectos prácticos, una ley que fije las citadas tarifas por la utilización de unas determinadas obras; pues si el titular del derecho o sus representantes no están de acuerdo, o no aceptan la remuneración fijada por el procedimiento establecido por esa ley, simplemente **no autoriza, o prohíbe tal utilización,** con lo cual quedaría el usuario imposibilitado para usarla y de hacerlo,

incurriría en hecho punible descrito y sancionado por el Código Penal, en sus artículos 271 y siguientes.

Ahora bien, en nuestra condición de Ponentes, tenemos el firme convencimiento de que en nuestro país debe reinar la política de la concertación y de la armonía, también lo es que en el manejo del patrimonio privado, debe el Estado Colombiano, a través de todos los órganos de poder público, ser sumamente cauteloso y respetuoso, para evitar caer en excesos que puedan asimilarse a expropiación o a socialización de ciertos bienes, pues ello podría conducir a crear un clima de **inseguridad jurídica**, nacionales y extranjeros pudiendo llegar a desconfiar de las garantías que el Estado mismo les pueda brindar a sus inversiones y a sus propiedades en el territorio colombiano.

Por ende, no puede el Congreso inmiscuirse por medio de resoluciones o leyes, en asunto de competencia privativa de otras autoridades (artículo 136 Constitución Política), situación que se observa palmariamente en la presente iniciativa.

Ahora bien, de acuerdo al estudio que hemos realizado pudimos constatar que en la actualidad las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos, han venido concertando con la gran mayoría de los usuarios de la música, realizando acuerdos tanto a nivel individual, como con diversas asociaciones de comerciantes como Cotelco y Acodres, a nivel nacional, Asociación Hotelera de Bogotá, Fenaltiendas, y con un significativo número de asociaciones locales, como es el caso de Fenacar, en Medellín, Fenabarcas en Manizales, Asotenderos de Bucaramanga, Utecol de Barranquilla, Inhotelcol de Bogotá y en fin, con organizaciones y asociaciones de comerciantes de un gran número de municipios de todo el territorio nacional, siendo importante destacar que en todos esos convenios, han primado los criterios relativos al tamaño y capacidad locativa y económica del establecimiento y a la importancia de la utilización de la música en el desarrollo del objeto de cada negocio.

La posición del Ministerio del Interior y de Justicia

Es importante tener en cuenta para esta ponencia, el concepto que sobre este proyecto, en el cual se integran las iniciativas parlamentarias de la honorable Senadora Leonor Serrano de Camargo (número 041 de 2003 Cámara) y del honorable Representante Jorge Hernando Pedraza (número 026 de 2003 Cámara), emitido por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, en el Oficio número 30007024 del día 1º de septiembre del año que cursa, dirigido a la señora Directora de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, en la cual se resaltan **“los inconvenientes que se advierten en dicha propuesta legislativa”**. En dicha comunicación se advierte claramente que la posición de la entidad especializada en Colombia en derechos de autor frente al proyecto de ley, es franca y abiertamente contraria, por encontrar en él vicios de legalidad por su **“manifiesta oposición con diversos compromisos adquiridos por Colombia”**. Así, recogeremos algunos apartes del citado concepto:

– Parte la calificada autoridad de la óptica legal de que **“quien pretenda utilizar una obra protegida por el derecho de autor (bien sea reproduciéndola o comunicándola) deberá, de una parte, contar con la autorización previa y expresa del titular o su representante (como lo son las sociedades de gestión colectiva) y de otra, efectuar el pago de la remuneración correspondiente, si la autorización se concedió a título oneroso”**.

– Analiza el Director de la Dirección mencionada que el derecho de autor es de naturaleza eminentemente privada y cita aparte de la sentencia del 10 de febrero de 1960, de la honorable Corte Suprema de Justicia, con ponencia del honorable Magistrado Humberto Barrera Domínguez, los cuales transcribimos textualmente:

“Sin duda entre las diferentes tesis que se han expuesto sobre la naturaleza del derecho de autor, la más aceptada es la de que se trata de una propiedad sui generis. Entre el sistema de concesión ‘gracia del soberano’, temporal, intransmisible por acto entre vivos y por causa de muerte que rigió en los siglos XV y XVIII; el de ‘monopolio exclusivo de explotación temporal’ ya cesible y transmisible, y el de propiedad especial, se observan diferencias notables en beneficio de este importante derecho”.

“La propiedad intelectual goza de las mismas garantías que se refieren, por el artículo 30 de la Carta ‘a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con justo título...’, con la salvedad indicada en el artículo 35 de

la Constitución, de que la protección debida a la propiedad literaria y artística solo comprende “el tiempo de la vida del autor y 80 años más”.

“Por consiguiente, **cualquier norma legal que limite o desconozca para el titular de la propiedad intelectual la facultad de disposición, o la de uso, o la de goce que le corresponde sería contraria a la previsión contenida en el artículo 30 de la Carta”**.

– En el mismo sentido se cita en el concepto, la sentencia C-276 del 20 de julio de 1996 M. P. Julio César Ortiz Gutiérrez, en la cual se expresa que es obligación del Estado garantizar el libre ejercicio y la disposición patrimonial del tantas veces mencionado derecho de autor.

– Hace también hincapié el autor del concepto, en que no tiene sentido establecer tarifas por parte de una autoridad administrativa, como lo pretende el proyecto, cuando dado el carácter exclusivo y privado del derecho de autor, el titular del derecho conserva la facultad de autorizar el uso de su obra con independencia de la forma como se haya fijado la tarifa.

– Agrega la Dirección: “De otra parte es pertinente recordar que la existencia de las tarifas fijadas por una autoridad administrativa va en contravía de los parámetros fijados por el artículo 24 de la Decisión Andina 351 de 1993 “Régimen Común sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos”, cuando describe que:

– **“Ninguna autoridad ni persona natural o jurídica, podrá autorizar la utilización de una obra, interpretación, producción fonográfica o emisión de radiodifusión o prestar su apoyo para su utilización, si el usuario no cuenta con la autorización expresa previa del titular del derecho o de su representante. En caso de incumplimiento será solidariamente responsable.** Ello en razón de lo ya anotado en cuanto que el proceso de disposición de las obras se inicia con la obtención de la autorización del titular, y, como consecuencia de aquella, las partes llegan a un acuerdo sobre el valor o no de dicha utilización”.

– Critica la Dirección Nacional de Derecho de Autor la imposición al Ministerio del Interior y de Justicia, de la obligación de publicar el régimen tarifario que registren las sociedades, pues tratándose de un derecho privado no es lógico hacer incurrir en este gasto al Estado; también manifiesta desacuerdo con la obligación que el proyecto impone a los usuarios de asociarse para poder concertar tarifas con las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, por ser esta una flagrante violación al aspecto negativo del derecho de libre asociación donde (nadie puede obligarse a asociarse).

– Se opone el ente que emitió su opinión, a la asignación al Ministerio del Interior y de Justicia de la facultad o de la obligación de fijar las tarifas por concepto de la utilización de las obras protegidas por el derecho de autor, por ser esta una facultad eminentemente privada; también manifiesta su inconformidad a la congelación de tarifas implícitas en el artículo 12 del proyecto, por considerarla reñida con la consagración del artículo 333 de la Constitución Política (libertad económica e iniciativa privada).

– Expresa la Dirección aludida que la aprobación de este proyecto **“podría traducirse en reclamaciones o incluso en sanciones para Colombia en el contexto internacional, provenientes de la Organización Mundial del Comercio, el G-3 o la Comunidad Andina de Naciones, ora en el marco de las relaciones bilaterales con alguno de nuestros principales socios comerciales”**.

– Agrega el escrito analizado: **“Si bien el proyecto apunta a desarrollar derechos individuales tan importantes como el derecho al trabajo de los comerciantes o su libertad de empresa, no son de menos entidad los derechos que se involucran por parte de los autores y titulares de derechos conexos, si se tiene en cuenta que el derecho de autor, además de ser una forma de dominio o propiedad sobre bienes inmateriales, (artículo 671 del Código Civil) es un derecho humano en los términos en que fue consagrado en el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948”**.

– Finaliza el concepto, con serias objeciones al Proyecto número 026 de 2003 Cámara, del honorable Representante Jorge Hernando Pedraza, por las mismas razones expresadas anteriormente y por la inconveniencia de que los titulares de los derechos no recibirían ni percibirían remuneración alguna cuando su obra se utilizara por ejemplo, en festivales musicales, lo cual les ocasionaría grave detrimento económico y además, desestimularía la creación de las obras conocidas como la “música colombiana”, menoscabándose la identidad cultural de nuestra Nación.

Por las razones y consideraciones de inconstitucionalidad y de inconveniencia expuestas, nos permitimos presentar ponencia negativa a los **Proyectos de ley número 026 de 2003, 041 de 2003 Cámara (Acumulados)**, por la cual se modifica el artículo 164 de la Ley 23 de 1982, por la cual se crea el régimen tarifario para la ejecución de la música, por lo tanto pedimos a la Comisión: Archívese el presente proyecto de ley.

Vuestra Comisión,
Alonso Acosta Osio, Representante a la Cámara departamento del Atlántico;
Plinio Olano Becerra, Representante a la Cámara departamento de Bogotá;
Pedro María Ramírez Ramírez, Representante a la Cámara departamento de Cundinamarca.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 156 DE 2001 Y 266 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se protege y regula la misión y las actividades humanitarias de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, se le brindan garantías para su ejercicio y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 30 de 2003

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente del Senado de la República

Doctor

ALONSO RAFAEL ACOSTA OSIO

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de objeciones presidenciales.

Asunto: Proyecto de ley número 156 de 2001 Senado y 266 de 2002 Cámara, *por la cual se protege y regula la misión y las actividades humanitarias de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, se le brindan garantías para su ejercicio y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente.

Cumplimos el honroso encargo de rendir informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia, contenidas en el oficio de cuatro páginas fechado el 26 de junio de 2003, suscrito por el señor Presidente y la señora Ministra de Comunicaciones.

Los reparos oficiales son de inconstitucionalidad e inconveniencia, exclusivamente referidos al numeral 7 del artículo 3º del mencionado proyecto, el que a su tenor literal expresa: “El Ministerio de Comunicaciones concederá, en forma gratuita, la adjudicación y uso de las frecuencias de radio, del servicio auxiliar de ayuda, del espectro radioeléctrico y de la instalación de la red que necesite la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana en sus actividades humanitarias, sin que por ello pierda la propiedad, control y vigilancia sobre la misma”.

Considera el Ejecutivo que tal disposición vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, toda vez que es evidente que “al existir otras personas jurídicas que se dedican a la realización de acciones humanitarias y que por ende se encuentran en idéntica situación que la cruz roja colombiana, tendrían derecho a que se les dé un trato igual...”.

Del mismo modo, se arguye en las objeciones, que el numeral 7 del artículo 3º del proyecto en cuestión, desconoce la prohibición contenida en el artículo 355 Constitucional, en donde expresamente se establece que “ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”.

De los anteriores argumentos de orden jurídico, el ejecutivo deriva las objeciones de inconveniencia del mismo numeral, al decir que el espectro radioeléctrico es un recurso escaso y riñe contra toda ponderación en su uso eficiente, el otorgarlo de forma gratuita. En fin, considera el ejecutivo que tal numeral es inconveniente, por cuanto no es función del Ministerio proveer la red de telecomunicaciones a los operadores de ningún tipo de servicio, lo que violaría de paso el artículo 75 constitucional, en virtud del cual, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro.

Consideraciones

El proyecto en estudio consta de seis artículos, de los cuales el Gobierno objeta apenas el numeral 7 del artículo 3º. Conviene precisar que el artículo 3º contiene a su vez, en total 10 numerales, dedicados a la protección y apoyo de la Misión y actividades de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana.

Observada la disposición contenida en el numeral 7 del artículo 3º, a la luz de las normas constitucionales pertinentes, esto es, contrastando su literalidad

con las de los artículos 13, 355 y 75 superiores, se encuentra que al Gobierno le asiste razón jurídica para sustentar convenientemente su inconformidad.

De igual modo, son varios los antecedentes jurisprudenciales emanados del Tribunal Constitucional en torno a la protección del principio de igualdad, el que sólo admite algún tipo de restricción, en tratándose de las discriminaciones positivas o de las acciones afirmativas, a favor de sectores sociales específicos, con los que se mantiene una deuda social, o a los que se reconoce, han sufrido un tratamiento discriminatorio a través de la historia, situación que claramente, no es en la que nos encontramos.

También resulta claro que la disposición objetada, al establecer la gratuidad en la concesión del espectro electromagnético a favor de una persona jurídica de derecho privado, puede configurar un tipo de auxilio expresamente prohibido por la Constitución Política en el artículo 355 y además, vulnera lo dispuesto por el artículo 75 de la misma obra, que obliga a la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso.

En síntesis, le asiste razón al Gobierno, tanto por los motivos jurídicos, como por los de inconveniencia, para objetar el numeral 7 del artículo 3º de la ley en estudio.

En consecuencia, por lo brevemente expuesto, elevamos la siguiente proposición...

Proposición

La comisión encargada de rendir este informe, solicita respetuosamente a la plenaria lo siguiente:

Con relación a la objeción por motivos de inconstitucionalidad e inconveniencia formulada por el Gobierno en contra del numeral 7 del artículo 3º del Proyecto de número 156 de 2001 Senado y 266 de 2002 Cámara, *por la cual se protege y regula la misión y las actividades humanitarias de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, se le brindan garantías para su ejercicio y se dictan otras disposiciones*”, **recomendamos acoger la objeción.**

Por secretaría, háganse los ajustes pertinentes al proyecto y envíese al señor Presidente de la República para su sanción.

Atentamente,

María Isabel Urrutia, Representante a la Cámara; *Piedad Córdoba*, *Luis Elmer Arenas Parra*, *Consuelo Durán de Mustafá*, Senadores de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 527 - Jueves 9 de octubre de 2003	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 144 de 2003 Cámara, mediante la cual se adiciona la Ley 5ª de 1992	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 003 de 2003 Cámara, por el cual se permite la reelección del Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes	2
Ponencia para primer debate y Texto definitivo al Proyecto de ley número 011 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 401 de 1997	9
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 026 de 2003, 041 de 2003 Cámara (acumulados), por la cual se modifica el artículo 164 de la Ley 23 de 1982, por la cual se crea el régimen tarifario para la ejecución de la música	10
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 156 de 2001 y 266 de 2002 Cámara, por medio de la cual se protege y regula la misión y las actividades humanitarias de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, se le brindan garantías para su ejercicio y se dictan otras disposiciones	12