



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 478

Bogotá, D. C., viernes 27 de agosto de 2004

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2004 SENADO,
267 DE 2004 CAMARA**

*por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución
Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2004

Honorable Senador

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Con un atento saludo y para efectos de que se disponga el trámite correspondiente, nos permitimos presentar a usted original y tres copias del informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2004 Senado, 267 de 2004 Cámara, *por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Reciba un cordial saludo.

Mario Uribe Escobar, Claudia Blum de Barberi, Ciro Ramírez Pinzón, Senadores de la República.

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN
SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 12 DE 2004 SENADO, 267 DE 2004 CAMARA**

*por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución
Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2004

Honorable Senador

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado nos

permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2004 Senado, 267 de 2004 Cámara, *por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones,* en los siguientes términos:

1. Antecedentes

El proyecto de acto legislativo que nos ha correspondido estudiar propone la reforma a cinco artículos de la Constitución, y en esencia está enfocado a permitir en Colombia la reelección presidencial para períodos que pueden ser consecutivos o no. El proyecto fue presentado con la firma de casi cien congresistas, entre Senadores y Representantes a la Cámara.

En relación con el trámite surtido, el proyecto fue aprobado por el Congreso en primera vuelta en el segundo período de la Legislatura 2003-2004 así:

– Primer debate en Comisión Primera del Senado: Informe de ponencia publicado en **Gaceta del Congreso** número 115 de 2004; informe de audiencia pública publicado en la **Gaceta** número 149 de 2004; el proyecto terminó su aprobación en primer debate el 29 de abril de 2004.

– Segundo debate en Plenaria del Senado: Informe de ponencia publicado en **Gaceta del Congreso** número 176 de 2004; el proyecto terminó su aprobación en segundo debate el 14 de mayo de 2004.

– Primer debate en Comisión Primera de Cámara: Informe de ponencia publicado en la **Gaceta** número 234 de 2004; el proyecto terminó su aprobación en primer debate el 4 de junio de 2004.

– Segundo debate en Plenaria de Cámara: Informe de ponencia publicado en las **Gacetas del Congreso** números 260 de 2004 y 275 de 2004; el proyecto terminó su aprobación en segundo debate el 17 de junio de 2004.

– La publicación del texto aprobado en primera vuelta fue ordenada por el Gobierno mediante el Decreto 2310 de 2004, y se surtió en el **Diario Oficial** 45.617 de 2004.

En la segunda vuelta el proyecto inició su trámite en la Comisión Primera del Senado. El informe de ponencia para primer debate fue publicado en la **Gaceta** 414 de 2004. En la Comisión Primera del

Senado se le dio primer debate en segunda vuelta los días 17, 18 y 19 de agosto de 2004.

2. Consideraciones sobre la conveniencia de la reelección

2.1 Un avance en materia de democracia, soberanía popular y derechos políticos

Para los suscritos ponentes, permitir la reelección presidencial constituye un avance para la democracia, y una ampliación en el ejercicio de la soberanía popular y de los derechos políticos consagrados en la Constitución.

Esa ampliación ha sido ponderada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“Lo que el Constituyente de 1991 buscó con la consagración de la ‘soberanía popular’ fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio. Así lo establece con toda claridad el artículo 40, que consagra el derecho a la participación:

...”. (Sentencia C-245/96 Corte Constitucional, subrayado fuera de texto).

“...el principio de participación democrática más allá de comportamiento social y políticamente deseado para la toma de las decisiones colectivas, ha llegado a identificarse constitucionalmente, como principio fundante y fin esencial del Estado Social de Derecho Colombiano (C. P., Preámbulo y arts. 1º y 2º).

“Ahora bien, la injerencia del pueblo en el proceso de toma de decisiones acordes con sus necesidades vitales se hace aún más efectiva, a través de las instituciones y mecanismos propios de las democracias de participación o semidirectas incorporados en la nueva Constitución. Como consecuencia del reconocimiento de los derechos políticos reconocidos a los ciudadanos, estos cuentan con la posibilidad de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, así como a tener iniciativa legislativa en las corporaciones públicas. El desarrollo legal alcanzado por dichos mecanismos de participación ciudadana, objeto ya de pronunciamiento constitucional, garantizan precisamente esa efectividad.

“De esta manera se afianza el camino para que los ciudadanos ejerciten el derecho y atiendan el deber ciudadano de participar en el plano político, lo que para esta Corporación presenta los siguientes objetivos:

“a) Realizar el ideal del Estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; b) Permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular; c) Hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable, y d) Propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado.” (Sentencia C-643/00 Corte Constitucional. Subrayado fuera de texto).

Evaluando estas definiciones, que consideramos útiles para el presente análisis, para los ponentes es claro que esta reforma profundiza en el ejercicio de la soberanía popular. Porque al permitirse que en una elección presidencial los ciudadanos puedan incluir entre las opciones de selección la de reelegir al gobernante en ejercicio (para ratificarlo en el cargo o para excluirlo) o a un ex presidente (cuya gestión pasada y condiciones personales inevitablemente evaluarán los electores) se asigna al pueblo una nueva facultad de decisión sobre un asunto de la mayor incidencia nacional en el destino colectivo, y se crea en la práctica un nuevo mecanismo de control político sobre la gestión de los gobernantes o ex gobernantes.

La propuesta significa una nueva forma de ejercicio del derecho político definido en el artículo 40 de la Constitución Política, que se ajusta a los objetivos –mencionados por la Corte– que caracterizan el desarrollo de tal derecho. Se pueden mencionar entre ellos: una mayor apertura (mayor acceso) en el proceso de toma de decisiones políticas, en este caso, en lo relativo a la conformación de la rama Ejecutiva del Poder Público; el establecimiento de nuevas posibilidades para que los ciudadanos ejerzan un control político frente a los elegidos, en este caso, frente al presidente en ejercicio o ex presidentes cuando aspiren a la reelección; y la ampliación de los canales de expresión de los ciudadanos, al permitir que estos últimos se manifiesten sobre los resultados de una gestión de gobierno. Es claro, que esta reforma constitucionaliza un mecanismo que se ajusta a los principios democráticos que constituyen un fundamento estructural de nuestro Estado.

También consideramos que la posibilidad de incluir entre las opciones del tarjetón la de la reelección amplía el ejercicio del derecho al voto, y por ende el de la libertad individual en materia política, elemento central de la democracia. Frente al voto ha dicho la Corte: “*El voto constituye, sin lugar a dudas, uno de los elementos centrales de la democracia. No podría comprenderse la democracia sin la existencia de elecciones, en las cuales se eligen los gobernantes a través del voto de los ciudadanos. El ejercicio del voto constituye una manifestación de la libertad individual, en la medida en que la persona selecciona el candidato de su preferencia.*” (Sentencia C-142/01). Es evidente que un sistema democrático debe avanzar hacia la remoción de las barreras que restringen el espectro de candidaturas y que impiden de antemano que los electores puedan optar libremente por reelegir a un presidente en ejercicio o a un ex presidente cuando así lo determinen sus preferencias en una coyuntura dada. Entendemos que tal avance debe producirse si existe un sistema electoral que garantice el ejercicio del derecho al voto y si se garantiza la plena información para que los ciudadanos tomen sus decisiones con libertad y garantías. Y por ello consideramos que tal como está redactado el proyecto y en el contexto institucional del país de hoy, están dadas las condiciones para que el ejercicio del voto se amplíe en esa dirección.

Algunas reflexiones adicionales de la Corte Constitucional pueden mencionarse aquí frente a la naturaleza de la reelección para los cargos públicos y su relación con el ejercicio de los derechos políticos. Aunque se trate de análisis planteados en el marco de evaluaciones de leyes de la República es conveniente revisarlas:

“Lo primero que hay que anotar es que la jurisprudencia de esta Corporación, ha sido insistente en señalar que la regla general en una democracia participativa como la colombiana, es que basta la condición de ciudadano en ejercicio para intervenir en la conformación, desempeño y control del poder político, y en consecuencia para elegir y ser elegido, presupuesto que permite concluir que la prohibición de la reelección en un cargo público, cuando no está prevista expresamente en la Constitución, es competencia del legislador y es de carácter excepcional.

(...)

“Si se tiene en cuenta que la reelección de los funcionarios públicos per se no riñe con los principios rectores de la democracia participativa, ni con el paradigma del Estado social de derecho, y que su prohibición, en principio, opera sólo en aquellos casos en que expresamente así lo ha determinado la Constitución, como mecanismo de control en el ejercicio del poder, se debe concluir que cuando proviene de una decisión legislativa, se trata de un mecanismo restrictivo de carácter excepcional, que encuentra respaldo en argumentos razonables que como tales justifican una decisión que afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental”. (Sentencia C-1345 de 2000 Corte Constitucional. Subrayado fuera de texto).

Se entiende entonces que la reelección de servidores públicos per se no se opone en sí misma a los principios rectores de la democracia participativa, ni al paradigma del Estado social de derecho. Y puede inferirse que en un sistema democrático cualquier forma la prohibición

a la reelección de servidores públicos sólo debe decretarse por razones excepcionales cuya evaluación en cada contexto o en cada país puede variar de tiempo en tiempo.

En el caso de Colombia, la reelección de servidores públicos tiene amplia aplicación e incluye, entre otros, a congresistas de la República y miembros de asambleas y concejos (período de cuatro años, reelección inmediata y mediata), directivos de algunos órganos nacionales autónomos (CNTV, Junta del Banco de la República), jefes de entes de control (período de cuatro años; reelección en forma mediata el Contralor, e inmediata el Procurador y el Defensor del Pueblo), y gobernadores y alcaldes (períodos de cuatro años; reelección mediata). Sin embargo, el Constituyente de 1991 determinó prohibiciones absolutas de reelección en los casos del presidente de la República, magistrados de Cortes y Consejo de Estado (período de ocho años; no reelegibles), del Fiscal (período de cuatro años), del Registrador Nacional y de los miembros del Consejo Nacional Electoral. Recientemente, el Congreso ha revisado la determinación de la Asamblea Constituyente en algunos casos de prohibición de reelección, como ocurrió en el Acto Legislativo número 01 de 2003 en el que se autorizó la reelección por una sola vez de los integrantes del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil¹.

Frente al caso del presidente de la República, consideramos que en el país existen las condiciones para no mantener la prohibición a la reelección presidencial. Esa prohibición definida en 1991 por consideraciones que respetamos, pero que fueron fundamentadas en apreciaciones políticas y temores un tanto subjetivos de los constituyentes, ha significado una restricción al derecho político de intervenir en la conformación, desempeño y control del poder político y, en consecuencia, de elegir y ser elegido, que no debe mantenerse más. Esta restricción se sustentó en su momento por razones diversas², tales como, el temor a la perpetuación de los ciudadanos en el poder y a la concentración del mando político, a la desigualdad entre los aspirantes y a la distracción de los mandatarios en asuntos distintos a los de su gestión. En el fondo de estas preocupaciones, estuvo implícita una visión de los gobernantes como personas irresponsables y dispuestas a abusar de su condición para hacerse elegir. Sin embargo, en el país de hoy en el que existen controles constitucionales efectivos, y con la redacción del proyecto en estudio, consideramos que tales preocupaciones o razones pueden ser superadas. Así, con medidas adecuadas definidas en la ley, con la limitación de los períodos de reelección para que nadie pueda ser presidente por más de dos oportunidades, con una ley estatutaria que regule la igualdad entre candidatos a la Presidencia estableciendo reglas a las que deberán someterse en igualdad de condiciones todos los aspirantes, y con un sistema de pesos y contrapesos operante como el que existe en el país, desaparecen del panorama las reservas que en su momento motivaron a instalar la prohibición radical que hoy limita en el país el ejercicio de los derechos políticos básicos de los ciudadanos.

Algunas críticas a la reforma en estudio parten de otro supuesto: el de un ciudadano que se percibe como un elector manipulable, que no puede ser capaz de tomar su decisión libremente cuando un gobernante en ejercicio aspira a ser reelegido. Sin embargo, esa visión paternalista del Constituyente no tiene justificación objetiva y no se puede partir de una minusvalía intelectual o de una supuesta debilidad de criterio electoral de los ciudadanos para mantener una prohibición como la que se propone aquí desmontar. Anotamos que la misma Corte ha dicho que *“la soberanía popular y la democracia participativa se fundamentan en el reconocimiento de la autonomía, competencia y autodeterminación de los propios ciudadanos”*. (Sentencia C-551/03).

Al respecto consideramos que los colombianos contamos con una tradición democrática que debe generar confianza en la capacidad de decidir cuándo se quiere que un primer mandatario sea reelegido o no. Del mismo modo que se confía en su capacidad de decidir o no la reelección de los representantes en corporaciones públicas.

Podríamos incluso decir que en la rama Ejecutiva tal capacidad de decisión se ha expresado, de cierta manera, cuando participan en elecciones candidatos que defienden la continuidad de políticas de un gobierno. Aunque en este caso influyen también las condiciones personales del nuevo aspirante –que pueden producir diferencias definitivas frente al gobernante en ejercicio–, cuando tales candidaturas se presentan los ciudadanos han demostrado su independencia al decidir si los eligen o si optan por personas que promuevan un cambio en la gestión de Gobierno.

En resumen, consideramos que esta reforma amplía la soberanía popular en el marco de la elección presidencial, porque elimina las restricciones electorales que hoy existen en este frente, tanto para candidatos como para electores. Es una reforma que reconoce el grado de madurez democrática que ha alcanzado el país, entendida esta como un proceso que se fortalece a través del uso consciente de las instituciones y procedimientos democráticos, y por medio de medidas que permitan a los ciudadanos desarrollar su capacidad de autogobierno sin límites injustificados.

2.2 Un avance en materia de responsabilidad política del Ejecutivo

El restablecimiento de la posibilidad de reelección presidencial también debe mirarse como instrumento que permite avanzar en materia de responsabilidad política. Tanto desde la perspectiva del elector que puede evaluar y pronunciarse frente a la gestión del gobernante; como desde la óptica de este último, quien tendrá presente que cada actuación suya será examinada con mayor rigor por la opinión al existir la posibilidad futura de una reelección y quien seguramente tendrá un incentivo adicional para cumplir al máximo posible con sus compromisos electorales –sin que esto signifique que no sea esta una obligación permanente y rigurosa de cualquier autoridad independientemente de sus aspiraciones futuras–.

La responsabilidad política se concreta cuando en la democracia el pueblo tiene el derecho no sólo de elegir a los gobernantes, sino de evaluarlos en sus políticas, su gestión y obra de gobierno. De hecho, una de las vías de concretar ese control político ha sido la figura de la revocatoria del mandato que hoy existe frente a algunas autoridades. Otra vía es sin duda la reelección, que opera hoy en el caso de corporaciones públicas, alcaldías y gobernaciones, en las que se permite concretar la responsabilidad política de los elegidos y de los ex mandatarios, cuando los votantes, a partir de su satisfacción con una gestión, deciden libremente entre los candidatos de sus preferencias si reeligen a quien ya ejerce o ha ejercido el cargo, o si votan por otra alternativa mejor. En el caso del presidente de la República, en cambio, no existe esa posibilidad. Al terminar su mandato no hay mecanismos democráticos para una expresión popular de aprobación o desaprobación del gobierno saliente o de gobernantes pasados.

Y así, vista desde esta perspectiva, la reelección para el período inmediato o mediato se convierte en una oportunidad para que se cristalice ese examen ciudadano sobre el gobierno, y en una instancia de rendición de cuentas del gobernante que aspira a seguir en el cargo o del ex gobernante que aspira a su nueva elección.

2.3 Mayor estabilidad en políticas y planes de gobierno

En países con períodos presidenciales relativamente cortos –como podría calificarse el nuestro de 4 años–, la reelección puede permitir mayor continuidad y estabilidad en las políticas, planes, programas y acciones de Gobierno.

¹ Según el Acto Legislativo número 01 de 2003 que modificó los artículos 264 y 266 de la Constitución.

² “En la Asamblea Nacional Constituyente, varios motivos se adujeron para consagrar la interdicción a la reelección presidencial, entre los cuales, cabe mencionar la inconveniencia de que un ciudadano se perpetúe en el poder, la importancia de desconcentrar el control sobre el mando político y de restar capacidad de influjo a quien lo ha ejercido, en fin, la necesidad de que los aspirantes estén en un mismo pie de igualdad y que el Presidente elegido no distraiga sus esfuerzos y atención en asuntos diferentes a la completa y cabal realización de su gestión” (sentencia C- 267/95 Corte Constitucional).

En el nivel nacional las políticas de Estado requieren usualmente de planes de ejecución de mediano y largo plazo que no pueden agotarse en un solo período presidencial. En un esquema en el que es obligatorio cada cuatro años el cambio en la jefatura de la rama Ejecutiva del Poder Público, se ha convertido en costumbre que con cada elección se produzcan cambios significativos –cuando no radicales– en los planes de desarrollo. Y que dependa en extremo de la voluntad y la visión de cada administración que continúen o no las acciones emprendidas por los antecesores, así estas resulten acertadas; o que se diseñen proyectos de largo plazo que políticamente pueden no ser del interés de un gobernante o de un partido; o que se adopten o no durante su mandato medidas necesarias para evitar crisis en gobiernos futuros, cuya importancia podría menospreciarse si se percibe que su efecto no se sentirá durante el propio período. Esta realidad se ha hecho evidente incluso en momentos en que el cambio de Gobierno se produce entre presidentes elegidos por un mismo partido.

Con la posibilidad de reelección, y las nuevas expectativas y visiones que de ella se desprenden, es posible que en el país del futuro los gobiernos tiendan a realizar una planeación de más largo plazo y a adoptar con suficiente anticipación las medidas que se requieran para avanzar hacia los objetivos políticos, económicos y sociales que se tracen para la Nación. Todo ello sin desconocer que al cumplirse cuatro años, cuando se expida el nuevo Plan de Desarrollo, se puedan realizar los ajustes del caso. Y es posible que los gobiernos, así haya cambio en la Presidencia, tiendan con mayor facilidad a mantener políticas o planes que fueron diseñados por sus antecesores con visión de largo plazo. De este modo, se abren las puertas a la consolidación de importantes transformaciones sociales y económicas que toman mayor tiempo en implementarse.

3. *La reelección en un contexto histórico constitucional*

Como se ha anotado, el presente proyecto de ley busca abrir las puertas a la reelección presidencial, sea esta para períodos consecutivos o no. Al respecto, una rápida revisión a la historia constitucional colombiana permite constatar que la mayoría de las Constituciones permitieron la reelección desde los inicios de la República. En la mayoría de los casos con un período intermedio y en 1886 de manera consecutiva con algunas restricciones, así:

– Constitución de 1821 (art. 107): Período de cuatro años, reelegible por una vez, con período intermedio.

– Constitución de 1830 (art. 83): Período de ocho años, reelegible en forma indefinida pero con período intermedio.

– Constitución de 1832 (art. 102): Período de cuatro años y reelegible de modo indefinido, pero con período intermedio.

– Constitución de 1843 (art. 87): Período de cuatro años, reelegible de modo indefinido pero con período intermedio.

– Constitución de 1853 (art. 32): Período de cuatro años, reelegible indefinidamente pero con período intermedio.

– Constitución de 1858 (art. 46): Período de cuatro años, reelegible de modo indefinido pero con período intermedio.

– En la Constitución de 1863 (arts. 75 y 79) se fijó un período de dos años, reelegible pero con período intermedio.

Luego, con la Constitución de 1886, se permitió la reelección inmediata pero se condicionaba a que el presidente que aspirara a ser reelegido para el período siguiente, no hubiera ocupado el cargo dentro de los 18 meses anteriores a la nueva elección. Esto implicaba que los mandatarios que quisieran continuar tendrían que renunciar a su cargo por ese período, que el Acto Legislativo número 5 de 1905 redujo a seis meses. En 1909, el Acto Legislativo número 5 eliminó tal condición, dejando de nuevo que la aplicación de la reelección se diera de forma irrestricta, hasta que el Acto Legislativo número 3 de 1910 estableció la prohibición definitiva de la reelección inmediata. Durante el siglo XX y hasta 1991 –excluyendo el período de dictadura militar– se permitió en el país la reelección de forma mediata.

Así la reelección presidencial ha sido parte importante en nuestra tradición constitucional. Y la historia colombiana tiene ejemplos que indican que, además de ser una figura constitucional familiar, la reelección presidencial dejó enormes beneficios fácticos a través de destacadas gestiones de presidentes que en los siglos XIX y XX fueron reconocidos positivamente por la historia.

La reforma no significa la imposición de una figura inédita o extraña a la historia de nuestra democracia ni representa, como plantean algunas críticas, una sustitución del modelo de Estado definido por la última Constitución de 1991. Aquí no se propone sustituir de ninguna manera el Estado social y democrático de derecho. Por el contrario, se trata de ampliar el ejercicio de derechos democráticos y de restablecer una figura –la de la reelección– que no riñe con los principios del Estado social de derecho. Tampoco se plantea aquí alguna derogación de la forma republicana de organización estatal, y en cambio, se trata de permitir una opción electoral que existe en otros países democráticos del mundo organizados como sistemas presidenciales.

Vale la pena mencionar aquí, por relacionarse con este contexto normativo descrito, que algunas interpretaciones plantean que la reforma en estudio significa un rompimiento de las “reglas de juego” constitucionales, por la eventualidad de que su aprobación abra las puertas a que el presidente actualmente en ejercicio llegare a ser reelegido para su cargo y termine gobernando por 8 años. Críticas que parten de una visión personalista del proyecto. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que este Congreso no está aprobando una prórroga de un mandato en ejercicio, ni decretando una reelección personalizada en cabeza del actual presidente. No estamos, por ejemplo, ante la situación de 1905, cuando mediante el Acto Legislativo número 5 del 30 de marzo se suprimió el cargo de vicepresidente de la República y el de designado y, en su lugar, se acogió la fórmula de reemplazo por ministros designados por el Presidente, y cuando se prorrogó el período presidencial en curso del General Rafael Reyes, durante una década, hasta diciembre de 1914 –período que como todos sabemos no se cumplió finalmente–.

Aquí debe quedar claro que las “reglas de juego” constitucionales asignan al Congreso como constituyente delegado la facultad para introducir modificaciones a la Carta de acuerdo con los preceptos definidos en la misma Constitución de 1991 para el trámite de los Actos Legislativos. Y de manera categórica ratificamos que lo que se está discutiendo es la posibilidad de que todos aquellos que hayan ejercido o ejerzan en el futuro como presidentes puedan postularse nuevamente para su cargo por una sola vez, sea para un período consecutivo o no, lo que no determina desde ya la reelección del actual presidente o de alguno de los ex presidentes, evento que dependerá de futuras decisiones personales, partidistas y populares que trascienden la norma constitucional.

4. *La reelección y las exigencias de transparencia e igualdad electorales*

El esquema de reelección existe en Estados Unidos (por un período adicional) desde comienzos del sistema constitucional presidencial, y en Francia en el sistema semipresidencial que allí opera. La figura es también propia de los regímenes parlamentarios, en los que la posibilidad de reelección del jefe de Gobierno es connatural a un sistema de gobierno que enfatiza en la responsabilidad política. Allí ha funcionado sin reparos y no es cuestionada por la ciudadanía.

En América Latina, la reelección presidencial no se permite en ningún tiempo en México, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay. Se permite de manera mediata en Bolivia, Chile, Panamá, Ecuador y Uruguay. Y por diversas reformas constitucionales recientes se ha permitido de manera inmediata en Perú, Venezuela, Argentina, República Dominicana y Brasil. Sin embargo, la experiencia de algunos de los países que en esta región aprobaron la reelección en tiempos recientes ha generado, entre ciertos sectores, reservas frente a la posibilidad de tomar tal decisión en el caso colombiano.

Frente a esa discusión, los ponentes consideramos que existen varias particularidades del caso colombiano que nos permiten desechar tales temores y que con un complemento legislativo encaminado a asegurar la igualdad electoral, será posible que en el país no se repitan las frustraciones o los excesos que padecieron democracias cercanas.

En primer lugar, tenemos que ser conscientes de que a diferencia de otras naciones cercanas la prohibición de la reelección aquí no fue el fruto de alguna restauración del régimen constitucional posterior a un gobierno autoritario o dictatorial, y de que, además, por la tradición electoral y democrática de nuestra Nación no es razonable temer por hegemonías o autoritarismos que pudieran estar latentes en el país. Como hemos dicho, a nuestro parecer, la decisión del Constituyente de 1991 obedeció más a consideraciones políticas o visiones personales de Estado de los constituyentes, antes que a hechos o sucesos del sistema político que ameriten mantener prohibición tan radical.

Adicionalmente, no se puede comparar la estructura institucional colombiana con la de países en los que se han identificado nuevos caudillismos o excesos en el poder relacionados con la reelección. La Constitución colombiana ha diseñado una organización estatal en la que existe separación real de poderes con unos pesos y contrapesos; un sistema judicial independiente y autónomo en sus decisiones; órganos de control con autonomía institucional que se verifica en la práctica; un cuerpo legislativo con facultades de ejercer control político frente al Gobierno; una fuerza pública apolítica; y unos medios de comunicación libres para ejercer su misión informativa. No estamos

en un país en el que se justifique mantener la prohibición de la reelección presidencial porque se crea que el sistema carece de controles frente a los excesos de los mandatarios.

De todas formas, como es claro que en una campaña electoral en la que el presidente en ejercicio aparezca como candidato deben ofrecerse todas las garantías de igualdad posibles entre candidatos, la figura de la reelección presidencial debe ir acompañada de previsiones suficientes que eviten cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en campañas, o falta de garantías en la elección. Y así lo contempla el proyecto de acto legislativo en varias de sus propuestas normativas encaminadas a asegurar la igualdad electoral y a ofrecer otras garantías, como se explica más adelante. Propuestas que acompañamos plenamente y recomendamos aprobar.

También estamos de acuerdo en que es conveniente que la reelección se permita por sólo una vez, pues es importante que exista periódicamente una renovación en el ejercicio del poder ejecutivo y se eviten eventuales anquilosamientos administrativos o desmedidas continuidades en el poder.

5. El primer debate en segunda vuelta en Comisión Primera del Senado

5.1 Desarrollo del debate

Durante el primer debate en segunda vuelta el proyecto de Acto Legislativo tuvo algunas modificaciones planteadas por los ponentes y los integrantes de la Comisión.

En el siguiente cuadro se plasma el texto aprobado en primera vuelta y el texto que se aprobó en Comisión Primera en días pasados:

Texto aprobado en primera vuelta en el Congreso de la República	Texto aprobado en primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado
<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2004 SENADO 267 DE 2004 CÁMARA por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.</p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Modifícanse los incisos 2º y 3º del artículo 127 de la Constitución Política y adiciónanse dos incisos finales al mismo artículo así:</p> <p><i>“A los empleados del Estado que se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, y organismos de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución”.</i></p> <p><i>“Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria”.</i></p> <p><i>“Cuando el Presidente y Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, sólo podrán participar en actividades de carácter político, partidista y electoral, desde el momento de su inscripción”.</i></p> <p><i>“Durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público, distintos a aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos, en los términos que señale la ley estatutaria. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal”.</i></p>	<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2004 SENADO 267 DE 2004 CÁMARA por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.</p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Modifícanse los incisos 2º y 3º del artículo 127 de la Constitución Política y adiciónanse dos incisos finales al mismo artículo así:</p> <p><i>“A los empleados del Estado que se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, y organismos de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución”.</i></p> <p><i>“Los empleados no contemplados en esta prohibición sólo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria”.</i></p> <p><i>“Cuando el Presidente y Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, sólo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción. En todo caso dicha participación sólo podrá darse desde los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la primera vuelta de la elección presidencial, y se extenderá hasta la fecha de la segunda vuelta en caso de que la hubiere”.</i></p> <p><i>Durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público, distintos a aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos, en los términos que señale la ley estatutaria. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal.”</i></p>
<p>Artículo 2º. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“Artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos”.</p> <p><i>“No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente 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:</i></p>	<p>Artículo 2º. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>“Artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos.”</p> <p><i>”No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente 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:</i></p>

Texto aprobado en primera vuelta en el Congreso de la República	Texto aprobado en primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado
<p><i>“Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, o del Consejo Superior de la Judicatura, miembro del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandante de las Fuerzas Militares o Director General de la Policía”.</i></p>	<p><i>“Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, o del Consejo Superior de la Judicatura, miembro del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares y Director General de la Policía”.</i></p>
<p>Artículo 3°. El artículo 204 de la Constitución Política quedará así: Artículo 204. <i>Para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas calidades que para ser Presidente de la República.</i> <i>El Vicepresidente podrá ser reelegido para el período siguiente si integra la misma fórmula del Presidente en ejercicio.</i> <i>El Vicepresidente podrá ser elegido Presidente de la República para el período siguiente cuando el Presidente en ejercicio no se presente como candidato.</i></p>	<p>Artículo 3°. El artículo 204 de la Constitución Política quedará así: “Artículo 204. <i>Para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas calidades que para ser Presidente de la República”.</i> <i>“El Vicepresidente podrá ser reelegido para el período siguiente si integra la misma fórmula del Presidente en ejercicio”.</i> <i>“El Vicepresidente podrá ser elegido Presidente de la República para el período siguiente cuando el Presidente en ejercicio no se presente como candidato”.</i></p>
<p>Artículo 4° Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un párrafo transitorio así: <i>f) Un sistema que garantice la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.</i> Parágrafo Transitorio. <i>EL Gobierno Nacional presentará, antes del primero de marzo de 2005, un proyecto de ley estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación social del Estado, financiación de las campañas presidenciales y derecho de réplica.</i> <i>El Proyecto será presentado con mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley estatutaria antes del 20 junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de ley estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.</i> <i>Si el Congreso no expidiera la ley en el término señalado o el Proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia.</i> <i>El control de constitucionalidad del acto expedido de conformidad con el inciso anterior estará a cargo de la Corte Constitucional, siguiendo el trámite de control posterior establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.</i></p>	<p>Artículo 4°. Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un párrafo transitorio así: <i>“f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”.</i> Parágrafo Transitorio. <i>El Gobierno Nacional presentará, antes del primero de marzo de 2005, un proyecto de ley estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación <u>que hagan uso del espectro electromagnético</u>, financiación <u>preponderantemente estatal</u> de las campañas presidenciales, derecho de réplica <u>en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República”.</u></i> <i>“El Proyecto será presentado con mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de ley estatutaria, por parte de la Corte Constitucional”.</i> <i>“Si el Congreso no expidiera la ley en el término señalado o el Proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia”.</i> <i>“El control de constitucionalidad del acto expedido de conformidad con el inciso anterior estará a cargo de la Corte Constitucional, siguiendo el trámite de control posterior establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución”.</i></p>
<p>Artículo 5°. Los gastos de inversión incluidos en el Proyecto de Presupuesto presentado al Congreso por el Gobierno Nacional recogerán el resultado de Audiencias Públicas convocadas por los Gobiernos Nacional, Departamentales y del Distrito Capital, y del análisis hecho por el Congreso y las bancadas de cada departamento y Bogotá. El presupuesto no incluirá partidas globales, excepto las necesarias para atender emergencia y desastres y las demás que determine la Ley Orgánica de Presupuesto. La Ley Orgánica de Presupuesto reglamentará lo relativo a las Audiencias dispuesto en este artículo que se aplicará igualmente a la elaboración y aprobación del presupuesto en las entidades territoriales.</p>	<p>Artículo 5°. <u>Adiciónase al artículo 346 de la Constitución Política con los siguientes incisos:</u> <i>“Antes de su presentación ante el Congreso de la República, el Gobierno Nacional dará a conocer el proyecto de presupuesto de inversión a ejecutarse en cada Departamento y el Distrito Capital, mediante Audiencias Públicas Consultivas que se organizarán en la forma que determine la ley orgánica de presupuesto.</i> <i>“El presupuesto no incluirá auxilios, ni partidas globales de inversión excepto las necesarias para atender emergencias y desastres, seguridad nacional y orden público, programas definidos por demanda y las que determine la ley orgánica del presupuesto.</i> <i>“Esta disposición regirá para la elaboración y aprobación del presupuesto anual de las entidades territoriales”.</i></p>
<p>Artículo 6°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 6°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

Para el primer debate en Comisión Primera, los ponentes presentamos a la Comisión un pliego que proponía una modificación en el artículo 1° del proyecto y negar el artículo 5° aprobado en primera vuelta por diversas razones de inconveniencia. Después de escuchadas las diversas apreciaciones de los Senadores durante el debate general, la Presidencia de la Comisión designó una subcomisión accidental para que analizara los distintos temas y planteara nuevas propuestas frente al articulado del proyecto que recogieran en lo posible las sugerencias planteadas en el seno de la Comisión.

En cumplimiento de esa misión, nos reunimos los Senadores Mario Uribe Escobar (ponente coordinador), Claudia Blum (ponente), Ciro Ramírez (ponente), Carlos Holguín Sardi, Rafael Pardo Rueda, Germán

Vargas Lleras, Mauricio Pimiento y Andrés González. Algunos Senadores también designados para integrar la subcomisión no pudieron asistir a la reunión convocada para el efecto.

Con base en el trabajo de la subcomisión se plantearon proposiciones para los artículos 1°, 4° y 5° las cuales fueron aprobadas con algunas adiciones y precisiones definidas en la Comisión durante el debate. Pasamos a explicar a grandes rasgos las proposiciones de modificación aprobadas y negadas durante el primer debate así:

• **Artículo 1°.**

Frente a este artículo las modificaciones giraron en torno a dos temas: el tipo de actividades en las que pueden participar el presidente

y el vicepresidente de la República cuando postulen sus candidaturas, y el período durante el cual puede darse tal participación.

En cuanto al tipo de actividades frente a las cuales se restringe en el tiempo la participación del presidente y el vicepresidente, la subcomisión acordó proponer que se reemplazara la expresión “actividades de carácter político, partidista y electoral” por la expresión “campañas electorales”. Entre las razones que motivaron tal cambio estuvo la de evitar que en el futuro se produzcan interpretaciones extremas acerca del alcance de la prohibición dado que pueden existir actividades políticas y partidistas que trascienden la óptica electoral, y de las cuales no se puede marginar a un presidente en ejercicio. A modo de ejemplo, la participación del presidente de la República en un foro gremial o en una audiencia pública sobre presupuesto, tiene en cierta forma connotación de actividad política, y no puede restringirse en el tiempo. Del mismo modo, si se aprueba la reelección, será factible por ejemplo que un presidente deba asistir a una convención partidista, que eventualmente se puede celebrar por fuera de los cuatro meses de restricción, y no resultaría sensato prohibir su asistencia. Así la restricción se referirá exclusivamente a las campañas electorales.

En cuanto al período, la subcomisión acogió la propuesta de la ponencia de permitir la inscripción, y en todo caso por un período no superior a cuatro (4) meses. Este período, que es en todo caso un máximo posible –podría ser menor si la inscripción se produce en un momento posterior–, se encontró razonable y conveniente por parte de la subcomisión.

Así las cosas, la proposición de modificación al artículo 1º que finalmente aprobó la Comisión y que fue suscrita por 13 Senadores³ fue del siguiente tenor:

Artículo 1º. Modifícanse los incisos 2º y 3º del artículo 127 de la Constitución Política y adiciónanse dos incisos finales al mismo artículo así:

“A los empleados del Estado que se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, y organismos de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución”.

“Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria”.

“Cuando el Presidente y Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, sólo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción. En todo caso dicha participación sólo podrá darse desde los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la primera vuelta de la elección presidencial, y se extenderá hasta la fecha de la segunda vuelta en caso de que la hubiere”.

“Durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público, distintos a aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos, en los términos que señale la ley estatutaria. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal”.

Como ponentes queremos anotar algunas consideraciones que planteamos durante el debate relativo al período de campaña incluido en este artículo. Frente al texto aprobado en primera vuelta, los ponentes recalamos que allí se definió que la participación del presidente-candidato se permitiera desde el momento de su inscripción. Sin embargo, al revisar las normas existentes en relación con la inscripción de candidaturas presidenciales, se encuentra que si bien existe en el Código Electoral (art. 88 modificado por la Ley 62 de 1988) una disposición que fija una fecha límite para tal inscripción en “el primer lunes del correspondiente mes de abril”, no existe una fecha máxima. Por ello, con el texto aprobado en primera vuelta se plantea una situación en la que hay una duración mínima de campaña (aproximadamente cinco semanas) pero no una duración máxima. Por esta razón se consideró necesario plantear una modificación que estableciera un límite adicional, como fue el de los cuatro meses antes de la fecha de elección de primera vuelta.

Al respecto, consideramos este lapso razonable dadas las condiciones y exigencias de desplazamientos y actividades propias de una campaña

presidencial. Y advertimos al Congreso que al definir la duración de la campaña se debe tener en cuenta que si va a existir igualdad entre todos los candidatos este período también va a aplicarse para los demás aspirantes en contienda, para quienes un lapso inferior a 4 meses podría significar una clara desventaja en caso de existir un presidente o ex presidente candidato. Además, al definirse este lapso se debe tener en cuenta que eventualmente en el futuro podría darse el caso de un presidente que en su aspiración deba someterse a una consulta popular de un partido, la cual se define usualmente en la elección anterior –que corresponde al Congreso– y exige de una actividad electoral previa para conseguir el respaldo ciudadano que viabilice la candidatura. Tampoco debe dejarse de lado la consideración de que aquí también se está definiendo el período durante el cual se restringirá y se controlará de manera estricta el uso de recursos públicos por parte del presidente en plan electoral.

• **Artículo 2º**

En este artículo se aprobó una proposición modificativa presentada por el Senador Rafael Pardo que consistió en reemplazar en el segundo inciso del artículo 197 constitucional allí propuesto la expresión “Comandante de las Fuerzas Militares o Director General de la Policía” por la de “Comandantes de las Fuerzas Militares y Director General de la Policía”. Según se explicó el propósito de la modificación era dejar claro que la inhabilidad no se aplicaba únicamente para el Comandante General de las Fuerzas Militares, sino en general para los comandantes de alguna de las fuerzas militares.

Durante el debate de este artículo se presentó una proposición suscrita por los Senadores Juan Fernando Cristo y Hernán Andrade, que proponía adicionar al artículo 2º del proyecto el siguiente texto: “Los congresistas, alcaldes y gobernadores en ejercicio podrán aspirar a la Presidencia de la República o Vicepresidencia de la República, sin renunciar a sus cargos, aunque los períodos coincidan”. Esta proposición fue negada.

Frente a esta proposición debe mencionarse que los ponentes advertimos ante la Comisión el hecho de que en la plenaria del Senado, durante el segundo debate en primera vuelta del proyecto, la corporación negó un artículo que recogía la mayor parte del espíritu de esta propuesta. Al respecto, planteamos nuestras dudas sobre la constitucionalidad y la procedencia de incluir nuevamente aquí ese tema no sólo por haber sido negado, sino porque eventualmente podría no haber surtido los debates de rigor durante la primera vuelta.

Sin embargo, algunos integrantes de la Comisión, advirtieron que al excluirse del artículo 197 de la Constitución (en el artículo 2º del proyecto) a los gobernadores y al alcalde de Bogotá, de la inhabilidad expresa allí definida en relación con los cargos que no pueden ocupar quienes aspiren a la presidencia durante el año anterior a la elección, se podía interpretar que sí existiría una intención clara del Congreso actuando como constituyente, de habilitar a estos servidores públicos para participar en una contienda presidencial aun sin renunciar. El Senador Andrade dejó una constancia en este sentido.

Los ponentes queremos aclarar, en todo caso, que tal como lo explicó el ponente coordinador a la Comisión, aquí se trató mejor de un error por omisión, ya que esa mención a gobernadores y alcalde de Bogotá se excluyó del artículo 197 (artículo 2º del proyecto) cuando en la ponencia para segundo debate en primera vuelta los ponentes propusimos a la plenaria aprobar el artículo que habilitaba a alcaldes y gobernadores en ejercicio a aspirar a la presidencia. Sin embargo, al haber sido negado expresamente en Plenaria del Senado este último artículo mencionado, no se hizo la corrección respectiva en el artículo 2º del proyecto. Además, advertimos que en el análisis de este tema deberá considerarse el efecto de la prohibición constitucional contenida en el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo número 01 de 2003 que establece que “Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad”. Frente a este tema,

³ Firmada por los honorables Senadores Mario Uribe, Mauricio Pimiento, Claudia Blum, Andrés González, Roberto Gerlein, Rafael Pardo, Carlos Holguín, José Renán Trujillo, Eduardo Romo, Germán Vargas, Ciro Ramírez, Hernán Andrade, Luis Humberto Gómez Gallo.

nos permitiremos plantear una modificación en el pliego adjunto, la cual explicamos más adelante.

• **Artículo 3º**

El artículo 3º fue aprobado sin modificaciones por la Comisión y quedó igual al texto aprobado en primera vuelta.

• **Artículo 4º**

En el artículo 4º la subcomisión planteó una proposición suscrita por los mismos trece Senadores de la proposición mencionada en el artículo 1º que planteaba las siguientes modificaciones:

– Modificar la redacción del literal f) que allí se establece, para que el tema que se regule en la ley estatutaria sea el de “*la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República*”, y no “*un sistema que garantice*” tal igualdad, para ser más genéricos en la definición de este tema, y mantener la armonía con la redacción que tiene el artículo constitucional sobre leyes estatutarias.

– Complementar algunos de los temas que serán regulados por la primera ley estatutaria. Se consideró procedente proponer precisiones a temas que sí fueron aprobados o tratados en la primera vuelta. La primera consiste en que la financiación de campañas presidenciales sea preponderantemente estatal. Otra precisión establece que la ley estatutaria garantice el derecho de réplica “*en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato*”, y se adicionó como tema de la ley estatutaria las “*normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República*”.

El artículo, tal como venía en esta proposición era del siguiente tenor:

Artículo 4º. Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un párrafo transitorio así:

“f) *La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.*

“**Parágrafo transitorio.** *El Gobierno Nacional presentará, antes del primero de marzo de 2005, un proyecto de ley estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación social del Estado, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la presidencia de la República.*

“*El proyecto será presentado con mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario.*

“*El Congreso de la República expedirá la Ley estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del proyecto de ley estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.*

“*Si el Congreso no expidiere la ley en el término señalado o el proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia.*

“*El control de constitucionalidad del acto expedido de conformidad con el inciso anterior estará a cargo de la Corte Constitucional, siguiendo el trámite de control posterior establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución*”.

En la Comisión, esta proposición se aprobó con algunas modificaciones. El literal f) aquí contemplado se aprobó con la adición al final de la frase de la expresión: “*que reúnan los requisitos que determine la ley*”. Además, en el primer inciso del párrafo transitorio se reemplazó la expresión “*medios de comunicación social del Estado*” por “*medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético*”. Estas dos modificaciones fueron propuestas por los Senadores Mario Uribe, Carlos Holguín y Claudia Blum.

En cuanto al tema de los requisitos se consideró importante garantizar que existan unas condiciones mínimas de seriedad para quienes aspiren a la Presidencia de la República, y quienes en tal condición gozarán de todas garantías que se establecerán en la ley estatutaria. En cuanto al tema de los medios de comunicación, en la Comisión se anotó que la reciente reforma política ya había establecido en el artículo 112 de la Carta, el acceso de la oposición a medios que hagan uso del espectro electromagnético, y

circunscribir aquí tal acceso únicamente a los medios de comunicación social del Estado podría significar un retroceso frente a tal norma ya vigente en la Constitución.

También consideró la Comisión una proposición sustitutiva al párrafo transitorio, presentada por el Senador Juan Fernando Cristo que proponía incluir en el artículo 152 de la Constitución el siguiente texto:

“*Para garantizar las condiciones de igualdad de los candidatos a la Presidencia de la República frente al Presidente en ejercicio que aspire a la reelección presidencial se establecen las siguientes reglas:*

a) *La financiación de la campaña presidencial, cuando en ella participe el Presidente en ejercicio, será predominantemente pública e igualitaria. En ningún caso, los aportes privados superarán el 20%.*

La ley estatutaria determinará los requisitos que deben cumplir los candidatos para acceder a la financiación del Estado;

b) *Desde el momento en que se inicie la campaña presidencial los candidatos presidenciales inscritos tendrán derecho a acceder a los medios de comunicación que utilicen el espectro electromagnético del Estado en las mismas condiciones y en igual período de tiempo que el Presidente de la República*”.

Esta proposición fue negada. Frente a esta proposición advertimos que se trataba de temas que pueden perfectamente ser regulados, si así lo considera el Legislativo, en la ley estatutaria que se estudiará el próximo año en caso de ser aprobada la presente reforma constitucional.

• **Artículo 5º**

En este artículo, la subcomisión recomendó a la Comisión aprobar un texto que temáticamente recoge la materia tratada en el artículo 5º aprobado en primera vuelta, pero que según sus consideraciones plantea algunas modificaciones que resuelven varias de las preocupaciones planteadas por los ponentes cuando proponían la eliminación del artículo, y que en todo caso permite el objetivo inicial de asegurar mayor transparencia presupuestal. Los cambios aprobados frente al texto de primera vuelta incluyen: la ubicación del nuevo texto normativo en el artículo 246 de la Constitución; la supresión del carácter vinculante de las audiencias públicas; la eliminación del análisis previo del presupuesto por parte del Congreso y de bancadas departamentales y de Bogotá, antes de su presentación al Congreso; y la precisión de otros temas en los que por diversas razones de conveniencia debe permitirse la existencia de partidas globales, tales como las inversiones definidas por demanda y los gastos en materia de seguridad y orden público.

La proposición presentada fue suscrita también por los mismos trece Senadores y en su versión original contenía el siguiente texto para el artículo 5º del proyecto:

Artículo 5º. Adiciónase al artículo 346 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

“*Antes de su presentación ante el Congreso de la República, el Gobierno Nacional dará a conocer el proyecto de presupuesto de inversión a ejecutarse en cada Departamento y el Distrito Capital, mediante Audiencias Públicas Consultivas que se organizarán en la forma que determine la ley orgánica de presupuesto.*

“*El presupuesto no incluirá partidas globales de inversión excepto las necesarias para atender emergencias y desastres, seguridad nacional y orden público, programas definidos por demanda y las que determine la ley orgánica del presupuesto.*

“*Esta disposición regirá para la elaboración y aprobación del presupuesto anual de las entidades territoriales*”.

Esta proposición fue aprobada con una adición presentada por el senador Andrés González consistente en agregar en el segundo nuevo inciso del artículo 346 de la Constitución a continuación de la frase “*el presupuesto no incluirá*”, la expresión “*auxilios, ni*”. Así, el inciso mencionado fue aprobado con el siguiente texto:

“*El presupuesto no incluirá **auxilios, ni** partidas globales de inversión excepto las necesarias para atender emergencias y desastres, seguridad nacional y orden público, programas definidos por demanda y las que determine la ley orgánica del presupuesto*”.

• **Artículo 6º**

El artículo 6º, sobre la vigencia, fue aprobado sin modificaciones.

5.2 Explicación del texto aprobado

En resumen, y de acuerdo con lo aprobado en Comisión Primera, el texto del proyecto que estudiamos contempla las siguientes modificaciones a la Constitución:

– **El artículo 1º** introduce modificaciones y adiciones al artículo 127 de la Constitución, que producen los siguientes efectos:

- Se excluyen de la prohibición de participar en actividades de partidos y movimientos y en controversias políticas, a los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan autoridad civil o política o cargos de dirección administrativa. Y se introduce en este artículo una mención a la prohibición que continúa vigente para los miembros de la Fuerza Pública, definida en el artículo 219 de la Carta.

- Se define que la ley que regule las condiciones en que podrán participar en política los empleados no contemplados en la prohibición constitucional será de naturaleza estatutaria.

- Se autoriza al Presidente y al Vicepresidente de la República a participar en política cuando presenten sus candidaturas desde el momento de la inscripción y en ningún caso por un período que exceda de los cuatro meses anteriores a la primera vuelta de la elección presidencial. Y se autoriza que tal participación continúe hasta la segunda vuelta en caso de que la hubiere.

- Se prohíbe durante este período, a tales funcionarios, utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro, distintos a los que requieren para cumplir sus funciones públicas y para su protección, así como a aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos.

– **En el artículo 2º** se modifica el artículo 197 constitucional así:

- Se dice que nadie podrá ocupar la presidencia por más de dos períodos. Implícitamente la redacción permite entender que habrá reelección en el país por un período, sea este consecutivo o no.

- Se modifica la lista de cargos que no pueden ocupar los aspirantes a la Presidencia durante el año anterior a la elección para incluir en ella a quienes ejerzan cargos de comandantes de las Fuerzas Militares y al Director General de la Policía. Y se excluye de tal lista a algunos de los cargos hoy enumerados por la Constitución.

– **El artículo 3º** modifica el artículo 204 para habilitar al Vicepresidente para aspirar a ser reelegido en el cargo, cuando acompañe al Presidente en ejercicio en su misma fórmula electoral; y para ser elegido como Presidente en un período consecutivo sólo si el mandatario en ejercicio no postula su candidatura.

– **El artículo 4º** trata sobre la ley estatutaria que reglamentará varios aspectos de la elección presidencial. Contiene una norma permanente y una transitoria:

- Como asunto permanente se incluye en el artículo 152 de la Constitución la facultad del Congreso de expedir la ley estatutaria que regule la igualdad electoral entre los candidatos a la presidencia que cumplan los requisitos que determine la ley.

- Como párrafo transitorio del mismo artículo 152 se incluyen normas relativas a la primera ley estatutaria sobre el tema. Esa ley se ocupará de las garantías a la oposición, la participación en política de servidores públicos, el acceso equitativo a medios de comunicación social que hagan uso del espectro electromagnético, la financiación electoral de campañas presidenciales –que por decisión de la Comisión Primera sería preponderantemente estatal–, el derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el presidente sea candidato y las normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia. Aunque se mencionen estos temas explícitamente, del texto se desprende que el legislador podrá abordar otros asuntos al regular la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia.

- Se establecen diversos términos para la presentación y aprobación de esa ley estatutaria, y se reducen los términos para el estudio de su constitucionalidad. Además, se prevé una eventual expedición de normas transitorias por parte del Consejo de Estado, en caso de que no se expida la ley antes de junio de 2005 ó en caso de que la Corte Constitucional encuentre inexecutable su contenido.

– **El artículo 5º** adiciona el artículo 346 de la Constitución con unas normas relativas al Presupuesto General de la Nación, que se pueden extender a los presupuestos territoriales, a saber:

- La exigencia de que el presupuesto de inversión que se va a ejecutar en cada departamento y en Bogotá sean dados a conocer en audiencias públicas consultivas que se organizarán de acuerdo con lo que disponga la ley orgánica de presupuesto.

- Se prohíben en el presupuesto los auxilios y las partidas globales, exceptuándose en estas últimas las necesarias para atender emergencias y desastres, seguridad nacional y orden público, programas definidos por demanda y las demás que determine la Ley Orgánica de Presupuesto.

– **El artículo 6º** es el de vigencia del Acto Legislativo.

6. Pliego de modificaciones

Los suscritos ponentes nos permitimos proponer a la honorable Plenaria del Senado dos modificaciones al texto en los artículos 2º (se adiciona una expresión) y 4º (se suprime una expresión). Los cambios los explicamos así:

• En el artículo 2º

En el artículo 2º del proyecto, proponemos adicionar en el inciso tercero del artículo 197 constitucional que allí se modifica la expresión “*gobernador de departamento y Alcalde Mayor de Bogotá*”. De este modo, se conservaría en este artículo una expresión que hoy hace parte de la Constitución y que, como se explicó antes, fue excluida del texto cuando se debatía en segundo debate de la primera vuelta un artículo que proponía habilitar a alcaldes y gobernadores para aspirar a la Presidencia, el cual fue negado.

Proponemos incluir nuevamente la expresión para que quede claro que frente a gobernadores y alcalde mayor de Bogotá no se remueve la inhabilidad hoy vigente en la Carta. De esta manera se aclara la discusión que se ha suscitado sobre la situación en que quedan gobernadores y alcalde de Bogotá frente a la reelección presidencial. Algunos integrantes de la Comisión Primera consideraron que efectivamente con la supresión del aparte respectivo en el artículo 197 vigente de la Constitución se estaría habilitando a esos funcionarios para aspirar a la Presidencia de la República, así no se diga en forma expresa. Otro punto de vista es que esta norma no puede interpretarse aislada de la prohibición prevista en el artículo 179 de la Carta, numeral 8, en el sentido de que nadie puede ser elegido para más de un cargo si sus períodos coinciden en el tiempo, y que la renuncia no remueve la inhabilidad.

En este contexto, es inconveniente dejar para interpretaciones futuras un asunto tan delicado como el de las inhabilidades para ser presidente de la República. Los ponentes, después de revisar el tema, encontramos que lo razonable es definirlo de acuerdo con la expresión mayoritaria reflejada en las votaciones que han tenido lugar en el Senado en relación con la materia. En el segundo debate en Senado, en la primera vuelta, el artículo que habilitaba a gobernadores y alcaldes en ejercicio para inscribirse como candidatos a la Presidencia fue negado por la Plenaria de la Corporación y en el primer debate surtido en la Comisión Primera en esta segunda vuelta una proposición en sentido similar –mencionada en esta ponencia– fue nuevamente negada por la Comisión.

Así las cosas, no tiene sentido prolongar en el tiempo una duda que la Comisión Primera y la Plenaria del Senado han resuelto en sendas votaciones. Dado que la voluntad de los Senadores ha sido la de no habilitar a los alcaldes y gobernadores en ejercicio a aspirar a la Presidencia, proponemos que se incluya nuevamente y se mantenga en el texto del artículo 197 de la Constitución que se modifica en el artículo 2º, la expresión: “*Gobernador de departamento o alcalde mayor de Bogotá*”. Frente a los demás alcaldes del país es claro que sigue vigente la prohibición del numeral 8, artículo 179 de la Constitución.

• En el artículo 4º

En este artículo, los ponentes después de evaluar nuevamente el texto aprobado en Comisión Primera, hemos decidido proponer a la plenaria del Senado la eliminación de la frase “*y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República*” en el primer inciso del párrafo transitorio allí definido. Esta frase se refiere a uno de los temas que regularía la ley estatutaria que expedirá el Congreso una vez aprobado el Acto Legislativo. Consideramos que establecer en la misma Constitución la posibilidad de que la ley estatutaria regule ese tema resulta a todas luces inconveniente, ya que las inhabilidades para ser presidente deben ser únicamente las definidas en la Constitución y no tendría la ley por qué contener normas independientes sobre el mismo asunto. Incluso por razones

acordes con la separación de las ramas del Poder Público, inherente a la estructura de nuestro Estado, no encontramos acertado que el Congreso pueda mediante su competencia legislativa estar modificando periódicamente las normas sobre inhabilidades para candidatos presidenciales.

7. Proposición

Con base en todas las anteriores consideraciones, los suscritos ponentes nos permitimos proponer a los honorables miembros del Senado:

Dese segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2004 Senado, 267 de 2004 Cámara, por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

Mario Uribe Escobar, Claudia Blum de Barberi, Ciro Ramírez Pinzón, Senadores de la República.

Se autoriza el presente informe.

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2004 SENADO, 267 DE 2004 CÁMARA

por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Igual al aprobado por la Comisión Primera.

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

“Artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos.

“No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente 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, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, o del Consejo Superior de la Judicatura, miembro del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, gobernador de departamento o Alcalde Mayor de Bogotá”.

Artículo 3°. Igual al aprobado por la Comisión Primera.

Artículo 4°. Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un parágrafo transitorio así:

“f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

“Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional presentará, antes del primero de marzo de 2005, un proyecto de ley estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales y derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato.

“El Proyecto será presentado con mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario.

“El Congreso de la República expedirá la Ley estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de ley estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

“Si el Congreso no expidiera la ley en el término señalado o el Proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia.

“El control de constitucionalidad del acto expedido de conformidad con el inciso anterior estará a cargo de la Corte Constitucional, siguiendo el trámite de control posterior establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución”.

Artículo 5°. Igual al aprobado por la Comisión Primera.

Artículo 6°. Igual al aprobado por la Comisión Primera.

Mario Uribe Escobar, Claudia Blum de Barberi, Ciro Ramírez Pinzón, Senadores de la República.

TEXTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2004 SENADO, 267 DE 2004 CAMARA

Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

(Segunda Vuelta).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifícanse los incisos 2° y 3° del artículo 127 de la Constitución Política y adiciónanse dos incisos finales al mismo artículo así:

“A los empleados del Estado que se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, y organismos de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución”.

“Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria”.

“Cuando el Presidente y Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, sólo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción. En todo caso dicha participación solo podrá darse desde los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la primera vuelta de la elección presidencial, y se extenderá hasta la fecha de la segunda vuelta en caso de que la hubiere”.

“Durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público, distintos a aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos, en los términos que señale la ley estatutaria. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal”.

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

“Artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos.

“No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente 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, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, o del Consejo Superior de la Judicatura, miembro del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares y Director General de la Policía”.

Artículo 3°. El artículo 204 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 204. Para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas calidades que para ser Presidente de la República.

“El Vicepresidente podrá ser reelegido para el período siguiente si integra la misma fórmula del Presidente en ejercicio.

“El Vicepresidente podrá ser elegido Presidente de la República para el período siguiente cuando el Presidente en ejercicio no se presente como candidato”.

Artículo 4°. Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un parágrafo transitorio así:

“f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

“Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional presentará, antes del primero de marzo de 2005, un proyecto de ley estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

“El proyecto será presentado con mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario.

“El Congreso de la República expedirá la ley estatutaria antes del 20 junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del proyecto de ley estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

“Si el Congreso no expidiera la ley en el término señalado o el proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia.

“El control de constitucionalidad del acto expedido de conformidad con el inciso anterior estará a cargo de la Corte Constitucional, siguiendo el trámite de control posterior establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución”.

Artículo 5º. Adiciónase al artículo 346 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

“Antes de su presentación ante el Congreso de la República, el Gobierno Nacional dará a conocer el proyecto de presupuesto de inversión a ejecutarse en cada Departamento y el Distrito Capital, mediante Audiencias Públicas Consultivas que se organizarán en la forma que determine la ley orgánica de presupuesto.

“El presupuesto no incluirá auxilios, ni partidas globales de inversión excepto las necesarias para atender emergencias y desastres, seguridad nacional y orden público, programas definidos por demanda y las que determine la ley orgánica del presupuesto.

“Esta disposición regirá para la elaboración y aprobación del presupuesto anual de las entidades territoriales”.

Artículo 6º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2004 Senado, 267 de 2004 Cámara, por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones (Segunda vuelta), según consta en el Acta número 05 de 19 de agosto de 2004.

Ponentes:

Mario Uribe Escobar (Coordinador), Claudia Blum de Barberi, Ciro Ramírez Pinzón, Senadores.

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 09 DE 2004 SENADO

por la cual se reforma el Decreto 1355 de 1970 –Código Nacional de Policía– y se dictan normas para la protección de la moral pública.

Bogotá, D. C., 25 de agosto de 2004

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Apreciado señor Presidente:

En atención al reparto que me hiciese esa honorable Presidencia, del Proyecto de ley número 09 de 2004, por la cual se reforma el Decreto 1355

de 1970 –Código Nacional de Policía– y se dictan normas para la protección de la moral pública, cumpla con el encargo de rendir ponencia para primer debate, dentro del término legal, de la siguiente manera:

El proyecto busca establecer límites racionales a la conducta sexual pública o en lugares públicos, como una manera de preservar la familia, los valores colectivos y la salud física, emocional y espiritual de los colombianos. La Constitución Política impone el deber a todas las autoridades estatales, de preservar los valores éticos de la nacionalidad (artículos 69 y 70 de la C. P.).

Elementos que tienen que ver con la preservación de auténticos valores de la familia colombiana justifican la presente iniciativa, cuyos contenidos buscan preservar a esta institución fundamental (artículos 5º y 42 de la C. P.), de influencias foráneas, cuya nocividad es evidente. La moda de los swingers es un expediente importado de países caracterizados por formas de conductas que no armonizan con nuestro modo de ser familiar. Por supuesto, no se trata de rechazar los componentes culturales extranjeros, en ejercicio de una desproporcionada xenofobia, sino de una reacción contra elementos perjudiciales para un desarrollo equilibrado de nuestro sentido de la sociabilidad.

Las motivaciones del proyecto se sitúan en un realidad social concreta. “De manera cada vez más frecuente se observa en las grandes ciudades del país un fenómeno, que hace varios años existe en algunos países extranjeros, consistente en la puesta en funcionamiento de casas, establecimientos, clubes, dedicados a servir de escenario para el consumo de licores y de drogas psicotrópicas y estimulantes y para prácticas sexuales entre parejas del mismo o diferente sexo e intercambio de ellas, promoviendo el ‘vollerismo’, la eliminación del pudor y la naturaleza íntima del acto sexual, todas estas, conductas atentatorias de la estructura familiar; su estabilidad, su calidad y las proyecciones de la estructura familiar, que en términos del ejemplo tienen sobre los hijos menores y la juventud en general”.

“En realidad el proyecto aborda un tema escabroso que se sitúa en los límites entre la autonomía de la intimidad y la necesidad de preservar valores objetivos en la sociedad, que consulten el fortalecimiento de la familia. En este campo, son muchas las sensibilidades que pueden producirse, pero una vez superadas y ubicando el análisis en los planos que impone la salud pública, no hay duda sobre la necesidad de que el Congreso de la República expida una ley que reglamente el tema”.

“En estos lugares, que para promoverse utilizan denominaciones en idiomas extranjeros como ‘swingers’ o ‘Partys’, buscan provocar cierto esnobismo, en la gente joven principalmente, con cierta liberalidad incitante se suelen emplear discursos sobre la libertad sexual, ‘oxigenación de la pareja’, ‘aprendizaje sexual’, ‘ampliación de fronteras, que no son más que mecanismos publicitarios orientados a atraer incautos y aprovecharse, con astucia extrema, de la potencial clientela. Esta forma de enriquecerse es contraria a los deberes sociales que a la propiedad y a la actividad comercial impone la Carta Política colombiana en el diseño de los valores laicos que la informan” (Exposición de Motivos).

El proyecto propone modificar el Código Nacional de Policía agregándole un artículo nuevo, después del 144 de la actual normatividad, que prohíbe conductas cuyo carácter es menos atentatorio contra la moral pública que las que se proponen reglamentar en el proyecto. En efecto, El actual artículo 144 del Decreto 1355 de 1970, dice:

“Artículo 144. El jefe de policía impedirá la realización de espectáculos en recinto o lugar impropio o que no ofrezca la debida solidez o que no cumpla con los requisitos de la higiene.

“También podrá impedir los espectáculos que sometan a gran riesgo a los espectadores.

“Igualmente, se impedirá la ejecución de espectáculos con fines de lucro en los que se exhiban personas con deformaciones o anormalidades”.

La prohibición que se propone, en el artículo nuevo 144-A, del proyecto examinado, no sólo se sitúa en el sistema del código, sino también en la misma esfera de conductas prohibidas en él, tales, el acceso de menores a espectáculos públicos (art. 146), el aplazamiento o suspensión de espectáculos (art. 145), etc.

Además, el proyecto propone la reforma de los artículos 82 y 179 del mismo Decreto 1355 de 1970.

El tema, trae consigo una incursión en la conducta sexual de los colombianos que resulta, a todas luces polémico, no sea más que porque, la materia de las prácticas sexuales ha sido, por lo general ajeno a las regulaciones legales. Se suele dejar a la libre voluntad de las personas. Salvo ciertas conductas que tienen que ver con los delitos contra la libertad y el honor sexuales, y algunas reglas en los Códigos de Policía principalmente dirigidas a la regulación de la prostitución y las conductas contempladas en el derecho de familia, son escasas las previsiones legales.

Pero, *la Ratio legis* de las normas que se proponen en la iniciativa revisada, contiene un enfoque no directamente dirigido a las conductas sexuales, sino a prevenir que el relajamiento en las costumbres venga a traducirse en la violación de principios esenciales del Orden Superior.

En efecto, la Constitución Política establece la construcción de un marco de convivencia fundado en valores universales que se dirigen tanto al Estado como a la sociedad. Los primeros se encuentran enunciados en los primeros 10 artículos de la Carta, en los cuales se compromete al Estado en el respeto a valores como el trabajo, la solidaridad, la prevalencia del interés general, el principio de legalidad, el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de los asociados. Estos últimos principios son igualmente referidos a la *sociedad*. Sobre esta la Carta Política no es menos escasa. Es así como se consagra la estructura familiar como base y fundamento de la Sociedad (artículos 5° y 42 de la C. P.), se consagran derechos fundamentales, económicos y sociales y colectivos y del ambiente, y la promoción, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación (art. 70 *ibidem*).

Más aún, se establecen deberes de convivencia en la Carta Política (art. 95) Como el respeto del derecho ajeno y el no abuso del propio; las acciones humanitarias ante el peligro y la salud pública; y, la conservación de un ambiente sano.

Sobre este marco de referencias axiológicas, apenas presentado de manera esquemática, de los valores de la civilidad, que tanto han caído en descrédito en nuestros tiempos, y producido trastornos en el funcionamiento del Estado y de la sociedad colombianos, se vuelve con insistencia en la Constitución Política.

Y, es normal que así sea, por cuanto la “sociabilidad”, entendida como el fenómeno sociológico de compactación social que nos distingue, de las hordas y los tumultos, es justamente un edificio de valores acordados característicos de la nacionalidad.

Siempre es mejor creer en los valores. Es además, de un deber constitucional. Pues, se construye país a partir de ellos.

Lo que ocurre es que el tema ha caído en descrédito. Resulta más fácil permitir la conducta que ponerle límites. Se ha convertido en asunto de moda el patrocinio de conductas límite y, en muchos casos que trascienden los límites razonables de la libertad. Por ejemplo en el tema examinado, previendo muy seguramente que se plantee la hipótesis de que la prohibición de los “swingers” o “partys”, podría resultar contrario al *derecho fundamental a la intimidad*, se precisa en el proyecto de reforma al Código Nacional de Policía, que las conductas que se prohíben son las que se realicen en lugar público o en lugar abierto al público. Quedando los domicilios particulares, o los hogares, si así lo tienen a bien sus miembros, comprometerse en conductas que resultan contrarios a la protección de la familia y de la salud pública.

Sobre los contenidos de la iniciativa, ocurre un fenómeno curioso. En público, el gran número es enemigo de ellas, mientras que en privado, muy pocos, al presente, son sus partidarios.

Desde los primeros tiempos del estado liberal, se entendió la necesidad de la existencia de límites legales a la libertad, la imposibilidad de la existencia de libertades sin fronteras. Sin límites, la libertad desborda sus posibilidades, atenta contra sus titulares y contra la sociabilidad. De esta manera es entendido por la doctrina nacional e internacional. Una, en veces acalorada defensa de libertad, que en sentido estricto se convierte en su peor enemiga, ha querido desconocer la necesidad de límites a la libertad.

Así por ejemplo, el derecho fundamental al *libre desarrollo de la personalidad*, con esa lógica antijurídica de la libertad, ha cambiado de naturaleza, pues, por las interpretaciones del malsano activismo a favor de

la libertad, se ha entendido que conductas degradantes, no pueden ser prohibidas, por cuanto resultarían contrarias al derecho fundamental. Cuando aquel, lo que ampara es la posibilidad de *desarrollarse*, este es el bien jurídicamente protegido y, no la posibilidad de *degradarse*. Mal podrá interpretarse entonces que el derecho fundamental se vería desconocido con la legislación propuesta en el proyecto de ley.

El proyecto, no busca imponer una ética particular, pues esta pertenece al fuero de cada cual. Se promociona en la iniciativa una ética objetiva de la sociabilidad. Como se lee en la Exposición de motivos “**No se trata, con el proyecto que reforma al Código Nacional de Policía, de imponer una moral particular, sino de recoger parámetros universales de la conducta humana en sociedad, valores consagrados en la Constitución Política, y, de atender los retos que a la salud pública enfrenta el tema de que se ocupa esta iniciativa**”.

Sin embargo, estimo prudente dejar constancia en esta ponencia, que no es suficiente legislar con medidas de prohibición con las normas policivas como se puede combatir la prostitución y la proliferación de clubes de gays, swingers y toda clase de sitios de pernición, sino que hay que combatir las raíces, el fondo de las causas que producen estos fenómenos de deterioro social y familiar.

Es innegable que son razones de pobreza, miseria, desempleo lo que arrastra a la gente inclusive al suicidio; es decir en contra del instinto más fuerte del hombre, como es la vida, así la necesidad extrema arrastra a miles de jóvenes a la prostitución y a buscar apagar su desespero con el alcohol y otra clase de vicios, acudiendo a sitios swingers, partys, arrastrando en ello y atraídos por la curiosidad a otras esferas de la sociedad.

El Estado tiene el deber de garantizar el trabajo (art. 25 de la C. N.), para evitar que la juventud se desboque hacia límites degradantes. Debería constituir una vergüenza para el Estado, que hombres y mujeres de su nación participen de esta clase de prácticas, pues el Estado y solo el Estado es el culpable de las enfermedades sociales de un país.

De otro lado y otra razón que motiva para llamar la atención del Estado, es la falta de educación. Un país donde se garantice una buena formación, difícilmente puede caer en vicios y tentaciones que degraden su autoestima (Derecho a la Educación art. 67 de la C. N.).

Basado en las anteriores consideraciones, con el mayor respeto, rindo ponencia positiva del Proyecto de ley 09 de 2004 Senado, y en consecuencia formulo a la honorable Comisión Primera Constitucional, la siguiente

Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 09 de 2004, *por la cual se reforma el Decreto 1355 de 1970 y se dictan normas para la protección de la moral pública*.

Del señor Presidente,
Con todo respeto y consideración,

Eduardo Romo Rosero,
Senador de la República.

C O N T E N I D O

Gaceta número 478 - Viernes 27 de agosto de 2004
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto aprobado para segundo debate en segunda vuelta al proyecto de Acto legislativo número 12 de 2004 Senado, 267 de 2004 Cámara, por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.	1
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 09 de 2004 Senado, por la cual se reforma el Decreto 1355 de 1970 – Código Nacional de Policía – y se dictan normas para la protección de la moral pública.	10