



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - N° 374

Bogotá, D. C., miércoles 27 de mayo de 2009

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2008 SENADO, 106 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NUMEROS 051 DE 2008 CAMARA, 101 DE 2008 CAMARA, 109 DE 2008 CAMARA, 128 DE 2008 CAMARA, 129 DE 2008 CAMARA Y 140 DE 2008 CAMARA

por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

Segunda Vuelta

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate –Segunda Vuelta– en la honorable Cámara de Representantes al **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado 106 de 2008 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.**

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por usted, nos permitimos presentar para la consideración y el primer debate en la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República –en segunda vuelta–, el correspondiente **Informe de Ponencia al Proyecto de Acto Legislativo** de la referencia, en los siguientes términos:

I. Trámite

El presente proyecto de Acto legislativo fue radicado por el señor Ministro del Interior y de Justicia el día 26 de agosto de 2008 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y repartido para su trámite

correspondiente a la Comisión Primera, definiéndose como ponentes a los honorables Representantes Heriberto Sanabria, Gustavo Puentes, Carlos Avila, David Luna, Miguel Angel Rangel, Odín Sánchez Montes de Oca, Tarquino Pacheco, Carlos Fernando Motoa, Franklin Legro, Oscar Arboleda, William Vélez, Jorge H. Giraldo, Edgar Gómez y Jaime Durán.

Por disposición de la presidencia de la Comisión, el proyecto fue acumulado con los **Proyectos de Acto Legislativo números 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara.**

Por disposición de la Mesa Directiva de la comisión primera de la Cámara, se celebró audiencia pública en el recinto de la Comisión el día 30 de septiembre, con la participación de los ciudadanos que se reseñan brevemente en el correspondiente capítulo.

El día 1° de octubre es radicada ponencia suscrita por los honorables Representantes: Gustavo Puentes, Heriberto Sanabria, Miguel Rangel, Carlos Motoa, Carlos Ávila, Tarquino Pacheco, Oscar Arboleda y Edgar Gómez. El día 3 del mismo mes, es radicada una ponencia alternativa por el honorable Representante David Luna S.

El debate es anunciado el día 1° de octubre para ser debatido, y finalmente aprobado el martes 7. Como ponente fue adicionado al grupo inicialmente designado el honorable Representante Roy Barreras.

Luego de ser debatido en varias sesiones de la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de acto legislativo fue aprobado, con algunas modificaciones al texto propuesto día 29 de octubre. El texto aprobado por la corporación es publicado en la **Gaceta del Congreso** número 768 de 2008.

Habiendo llegado el respectivo expediente a la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado, fueron designados como ponentes por la Mesa Directiva los Senadores: Armando Benedetti (Coord.), José Darío Salazar (Coord.), Elsa Gladis Cifuentes A., Samuel Arrieta, Jesús Ignacio García y Gustavo Petro.

Con el objeto de recoger las observaciones y recomendaciones de la ciudadanía sobre el mencionado

proyecto de acto legislativo, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional, fijó la fecha del 18 de noviembre para celebrar audiencia pública.

El proyecto fue debatido y aprobado por la Comisión Primera Constitucional el jueves 27 de noviembre, teniendo como base el texto con las modificaciones propuestas por la ponencia mayoritaria.

El texto propuesto es aprobado, con algunas modificaciones por la Plenaria de la corporación el día 15 de diciembre y el informe de conciliación es aprobado por las Plenarias de Cámara y Senado el día 16.

En cumplimiento del artículo 375 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional publica el texto aprobado en primera vuelta por el Congreso, mediante Decreto número 612 del 27 de febrero de 2009, y el respectivo expediente es enviado a la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes para iniciar el trámite de “segunda vuelta”.

Llegado el expediente a la Comisión Primera el día 10 de marzo de 2009, son designados por la Mesa Directiva, el día 14 de abril, como ponentes los honorables Representantes Tarquino Pacheco, Carlos F. Mota, Rosmery Martínez, Odín Sánchez, Carlos Soto, William Vélez, Carlos Avila, Oscar Arboleda, Edgar Gómez, Gustavo Puentes, Heriberto Sanabria, Orlando Guerra, Jaime Durán, Guillermo Rivera, Homero Giraldo, y David Luna.

Siendo anunciado en sesión del miércoles 22 de abril, el proyecto es debatido y votado afirmativamente en sesión del jueves 23.

El proyecto es debatido por la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes en sesión celebrada el día 6 de mayo y votado afirmativamente con algunas modificaciones al articulado propuesto por la ponencia mayoritaria el día 7 de mayo.

Llegado el correspondiente expediente a la Comisión Primera Constitucional del Senado, son designados por la Mesa Directiva los siguientes ponentes: Armando Benedetti, José Darío Salazar (Coord.), Elsa Gladys Cifuentes, Samuel Arrieta B., Gustavo Petro y Jesús I. García.

Con el objeto de escuchar las observaciones de la ciudadanía, sobre el articulado a debatir por la comisión, la Mesa Directiva ordenó celebrar audiencia pública, de acuerdo con lo establecido por el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, el miércoles 20 de mayo. El resumen de las intervenciones realizadas se recogen en la presente ponencia y los documentos radicados se encuentran a disposición de cualquier interesado en Secretaría de la Comisión Primera Constitucional.

II. Objeto de la Reforma Constitucional

El Proyecto de Acto Legislativo en estudio, de origen gubernamental, tiene por objeto la modificación de disposiciones constitucionales que fortalezcan las instituciones y el régimen democrático, para implementar herramientas eficaces para evitar la infiltración y manipulación en las corporaciones y cargos de elección popular por parte de grupos armados al margen de la ley, y del narcotráfico, proponiendo para ello sanciones a los partidos políticos que atenten contra los deberes que le impone el gozar de una personería jurídica.

Mediante el establecimiento de un estricto régimen de responsabilidades para los partidos políticos, así como la adopción de herramientas para fortalecerlos como representantes de la sociedad, se espera cerrar la puerta a estrategias de grupos ilegales que buscan distorsionar la voluntad popular para ocupar espacios de representación política.

Igualmente, se pretende profundizar en la democratización interna de los partidos, su fortalecimiento y su responsabilidad política, dentro de un marco programático y de transparencia en las relaciones entre los poderes públicos. La transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo colombiano y control en la financiación de campañas y partidos son parte fundamental de la reforma.

III. Contenido del proyecto

Los principales puntos de la reforma en estudio son los siguientes:

1. Responsabilidad de los partidos. Prohibición y sanción de la doble militancia.

El primer artículo del proyecto propone modificar el artículo 107 de la Constitución Política, estableciendo como principios rectores de la organización de partidos y movimientos políticos, la transparencia, objetividad y moralidad, así como la obligación constitucional de presentar y divulgar sus programas políticos.

Se propone también establecer un régimen de responsabilidad a los partidos por violaciones y contravenciones a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación. Para garantizar la aplicación de estos principios se impondrían sanciones que van desde multas, devolución de los recursos percibidos por el sistema de reposición de votos, y cancelación de la personería jurídica.

De este modo, se establecería un marco adecuado de responsabilidad directa sobre partidos y movimientos, distinta a aquella derivada de la conducta individual de sus miembros.

Si bien la Constitución vigente señala la prohibición a los ciudadanos para pertenecer de manera simultánea a más de un partido o movimiento político, se define la doble militancia y se propone que quien haya sido elegido por un partido o movimiento pertenezca a este hasta el final de su período y en caso de que quiera renunciar al mismo, deberá igualmente renunciar a su curul. Tampoco podrán apoyar candidatos de otros partidos si no han sido avalados por su partido de origen. Quien viole estos preceptos podrá ser sancionado con la pérdida de la curul o el cargo. Lo anterior con el propósito de establecer nuevos mecanismos para fortalecer partidos y movimientos y ponerle cortapisa a una de las prácticas que más afecta la legitimidad de los partidos políticos y se constituye en una grave burla a la representación ciudadana.

La implementación de este esquema impone como sanción la pérdida de curul (corporaciones) o el cargo (uninominales) según el caso, de acuerdo con el procedimiento que sea legalmente fijado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para quienes decidan aspirar por un partido diferente se establece la posibilidad de renunciar al mismo hasta doce meses antes del primer día fijado para la inscripción para las siguientes elecciones, renunciando también a la respectiva curul. Para quienes hubieren renunciado dentro de los doce meses anteriores a las elecciones de 2010, se prevé la posibilidad de cambio de partido.

Como medida transitoria que permita las reagrupaciones que requiera la implementación del nuevo marco constitucional, se autoriza a los miembros de cuerpos colegiados, durante los dos meses siguientes a la vigencia del Acto Legislativo, para inscribirse por un partido distinto sin necesidad de renunciar a la curul que ocupe.

2. *Presentación de candidatos por coalición, obligatoriedad del resultado de las consultas.*

La modificación al artículo 107 de la Constitución Política, también contempla la posibilidad de que dos o más partidos presenten candidatos por coalición en elecciones uninominales. Define que será obligatorio para los partidos acatar el resultado de las consultas. Lo anterior, por cuanto en pasadas consultas realizadas en territorio nacional, hubo partidos que habiendo acudido a los electores como mecanismo para definir candidatos a las elecciones territoriales, no acataron la voluntad de los votantes y optaron por otros nombres para someterlos a las elecciones. Por otra parte, hubo también algunos partidos que preguntaron a los electores si tal o cual persona debía o no presentarse a un determinado cargo, y habiendo obtenido una votación importante, no cumplieron con la presentación de ese candidato.

3. *Género*

Para garantizar avances en la equidad de género se incluye como principio rector de la organización de los partidos políticos.

4. *Inscripción de candidatos*

Uno de los problemas que más afecta la representación popular y la estabilidad institucional de las entidades territoriales tiene que ver con la dificultad para impedir que ciudadanos inhabilitados sean inscritos y elegidos, ya que actualmente debe esperarse la declaratoria y sanción que corresponda por parte de la autoridad competente.

Para evitar esto, se propone modificar el artículo 108 Constitucional, exigiendo, al momento de la inscripción, pruebas documentales (certificados, constancias, etc.) de no estar incurso en inhabilidades. Para asegurar su cumplimiento, se confiere al Consejo Nacional Electoral, la facultad para revocar las inscripciones que no cumplan con los requisitos señalados.

El marco conceptual para el ajuste al régimen de inhabilidades, está orientado por los siguientes supuestos que si bien no se encuentran taxativamente en la propuesta, animan su inclusión y su eventual reglamentación: a) Que la inhabilidad aparezca manifiesta por confrontación directa o mediante documentos públicos; b) Que en forma sumaria se dé oportunidad al candidato para ofrecer explicaciones; c) Que pueda actuarse en caso de que el partido se niegue a retirar el aval otorgado; d) Que la medida sea oportuna; e) Que la decisión pueda tener control judicial posterior; f) Ello significa que cuando para demostrar la inhabilidad sea necesario un acervo probatorio o hacer interpretaciones jurídicas, debe esperarse a que operen los mecanismos judiciales; g) Que debe respetarse el derecho de audiencia y de defensa del candidato cuestionado; h) que debe darse oportunidad al partido para enmendar sus errores; e i) que el mecanismo sea realmente preventivo.

5. *Financiación estatal de campañas políticas.*

Mediante la modificación del artículo 109 de la Constitución Política, se establece la diferencia entre la financiación política y electoral, entendiéndose la primera como aquella que aporta el Estado para las ocupaciones generales de partidos y movimientos, y la segunda, como la que se destina para desarrollar procesos electorales.

Para garantizar igualdad de oportunidades entre campañas, se permitirá entregar previamente a la elección, parte de los recursos, a los partidos y movimientos con personería jurídica.

Para regular el ingreso de aportes de origen privado a las campañas electorales, se propone se remite a la

ley los límites que para ella deban tenerse en cuenta. Queda en esta norma prohibida la financiación de personas naturales o jurídicas extranjeras.

Con el objeto de aplicar este nuevo marco al siguiente proceso electoral, se incluye un plazo perentorio al Congreso de la República para expedir la correspondiente ley reglamentaria durante los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo. De no hacerlo el Gobierno Nacional reglamentaría transitoriamente la materia, sin perjuicio de la cláusula general de competencia atribuida a la Rama Legislativa del Poder Público.

6. *Umbral*

Como fruto de la reforma incorporada a la Constitución Política por el Acto legislativo número 1 de 2003, existen hoy en Colombia dos tipos de umbrales o barreras legales: El primero, el umbral que se aplica para reconocer personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, establecido en el 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado (artículo 108 de la C. N.). En segundo lugar, el umbral que según el artículo 263 de la Constitución Política se aplica para que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos puedan obtener representación a través de la asignación de curules en las corporaciones públicas de elección popular, es del 2% de los votos sufragados para Senado de la República o del 50% del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones (Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales).

El efecto directo de la incorporación del umbral para obtener representación política, después de las elecciones legislativas de 2006, fue la desaparición de sesenta y cuatro movimientos y partidos políticos. De las veinte listas avaladas para Senado, sólo diez lograron superar la barrera, en tanto que en la Cámara de Representantes el umbral sólo fue superado por el 30% de los partidos políticos que se presentaron a la contienda, lo cual demuestra la eficacia de la medida en aras de los objetivos buscados (detener el fraccionamiento y buscar la agrupación de los partidos). El umbral de representación política generó un proceso de recomposición interna de las colectividades. El 69% de quienes fueron elegidos en 2006, cambiaron de agrupación partidaria entre 2002 y 2006.

En este contexto y con el objetivo de fortalecer los mecanismos para evitar el fraccionamiento de los partidos, la reforma propone el incremento de los umbrales establecidos para obtención de personería jurídica y representación, del 2% al 3%, de manera gradual, a partir de las elecciones a celebrarse para el Congreso de la República en el año 2014.

7. *Organización electoral*

Se pretende hacer algunos ajustes a las normas que regulan el proceso democrático en lo que tiene que ver con los organismos que realizan, ejecutan y controlan el proceso electoral, así como con las personas naturales y jurídicas que intervienen como sujetos activos en el mismo. Es así como el conjunto de normas que se proponen, deben conducir a una mayor participación política de los ciudadanos en los procesos democráticos y en los partidos políticos, a través del robustecimiento de los mismos y del otorgamiento de garantías a los ciudadanos sobre el eficaz cumplimiento de las normas que los rigen, así como de los principios que los gobiernan, haciendo extensivos dichos ajustes a todos los sujetos que intervienen en los procesos democráticos.

Como consecuencia de lo anterior, se plantea elevar al rango de norma constitucional los principios de transparencia, objetividad, moralidad y democratización como deberes de los partidos, directivos y candidatos. Así mismo, el deber de presentar y divulgar su programa político.

En segundo lugar, hacer más eficientes las funciones de los organismos que intervienen en el proceso electoral, a efecto de asegurar el cumplimiento de los principios aludidos, en los procesos electorales, así como en el comportamiento de las personas naturales y jurídicas que intervienen en dicho proceso.

En tercer lugar, dando acceso a los ciudadanos a los mecanismos que les permitan el ejercicio, con plenas garantías de su participación, tanto al interior de los partidos, como en los procesos políticos. Se pretende también que dicho acceso se materialice en condiciones de igualdad, otorgándoles para el efecto, los mecanismos necesarios para hacer cumplir con tales normas.

Y, finalmente, otorgándole al proceso electoral la seguridad jurídica necesaria para el imperio de la democracia, haciendo para el efecto, más rápidos, efectivos y transparentes, tanto los procedimientos que regulan la materia, como las garantías necesarias, para evitar que los partidos, los ciudadanos, o...

En cuanto al Consejo Nacional Electoral, se busca que continúe como un organismo con funciones administrativas de naturaleza electoral, pero que goce de autonomía presupuestal y administrativa. En segundo lugar, con el objeto de obtener una eficaz transparencia en el ejercicio de las funciones de los partidos políticos, sus directivos, candidatos y campañas electorales, se propone otorgarle al Consejo Nacional Electoral las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control, tanto sobre la persona jurídica de los partidos, como sobre el ejercicio de su objeto o actividad, así como, sobre los directivos, candidatos y campañas electorales, para garantizarle al ciudadano el cumplimiento de los principios de transparencia y democratización. En este contexto se hace necesario el ajuste normativo en temas relacionados con la inscripción de candidaturas, los escrutinios y actos de elección, y las funciones como ente administrativo autónomo e independiente.

10. Voto Nominal y Público

Como mecanismo para hacer más visible la gestión de las corporaciones públicas e incrementar ante el ciudadano y aumentar la responsabilidad de sus miembros, se propone adicionar el artículo 133 Constitucional, estableciendo la votación pública como regla para la adopción de sus decisiones, reservando sólo los casos que se exceptúen legalmente.

11. Régimen de reemplazos

Dentro de la filosofía del Constituyente de 1991 y del referendo votado en el año 2003, en el cual se sometía a la aprobación de los colombianos que los miembros de las corporaciones públicas no tendrían suplentes. Con la nueva propuesta se busca consagrar en el texto de la Constitución una normativa por la cual las únicas faltas que se suplan a partir de la vigencia del Acto Legislativo, sean las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo por accidente o enfermedad, o renuncia justificada (falta absoluta). En estos casos, el titular será reemplazado por el candidato que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La vacancia por renuncia voluntaria no justificada, no se supliría, pero tampoco sería causal de pérdida de investidura. La renuncia no sería justificada

cuando se hubiere iniciado una investigación judicial contra el congresista. Se eliminan las faltas temporales.

Finalmente, con el espíritu de proteger y defender la representación política, si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocaría a elecciones para llenar las plazas vacantes.

La modificación propuesta al artículo 134, quedaría concordada ajustando el artículo 261 CP, tal como se propone, de acuerdo con la eliminación de las faltas temporales.

12. Cabildeo

Con el objeto de hacer más transparente el ejercicio de la defensa de los intereses privados, se propone reglamentar esta actividad mediante ley. La correspondiente adición se propone en el artículo 144 Constitucional.

13. Voto en Blanco

Dentro de los avances del sistema democrático en Colombia, el voto en blanco ha tenido distintos momentos en su consolidación como una forma clara y representativa del disenso popular hacia las costumbres políticas, los candidatos propuestos, y las formas de Gobierno. En esa medida, hemos visto cómo en la actualidad se admite constitucional y legalmente su contabilización para todos los fines jurídicos de una elección. No obstante, requiere una mayoría superior a la que se exigiría a cualquier candidato, pues para efectos de repetir una elección, este debe alcanzar una mayoría de la mitad más uno del total del censo electoral, cauterizando el inconformismo ciudadano frente a los despropósitos que estos adviertan del ejercicio del Poder Público, o del engaño percibido con causa en programas de gobierno incumplidos.

En coherencia con otros apartes de esta reforma, se propone que al voto en blanco se exija una mayoría "simple" para tener plenos efectos. Esta propuesta, sería un paso importante en la consolidación de la expresión de la voluntad popular, toda vez que se convertiría en una sanción ciudadana, clara y directa, contra las formas de corrupción, uso indebido del principio de representación, e inconformismo generalizado frente a las opciones que le presenten. (Modifica artículo 258 C. P.).

IV. Debate surtido en la Cámara de Representantes

Durante el debate surtido en la Cámara, fueron aprobados algunas modificaciones al articulado aprobado en primera vuelta, entre las cuales se destacan:

1. Se fijan los dos meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, el plazo durante el cual, los elegidos en corporaciones públicas, podrán cambiarse de partido sin renunciar a su curul.

2. Inclusión de voto nominal en Corporaciones Públicas (artículo 133 C. P.).

3. Eliminación del artículo 15 (modificatorio artículo 266 C. P.), relativo a elección y funciones del Registrador Nacional del Estado Civil.

4. Exclusión de incisos relativos a integración de listas por géneros (artículo 107 C. P.).

5. Extensión a 1 año del término fijado para la inhabilidad establecida por el artículo 179 C. P. (Períodos coincidentes).

6. Inclusión de artículo transitorio para ecorregiones. (Artículo nuevo).

V. Audiencia Pública

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a hacer una reseña de lo manifestado por los ciudadanos que participaron en la audiencia pública celebrada el día 20 de mayo en el recinto de la Comisión Primera:

JUAN LOZANO:

Reconoció que no todo lo incluido en el Proyecto de Reforma Política es malo. Sin embargo, su presentación se concentrará en los elementos que según él lesionan la democracia:

- Umbrales: Este componente del proyecto es calificado por él como abusivo e inconveniente. Impide la aparición de nuevas fuerzas políticas.

- Señaló que la manera como fue definido en el pasado el tema del umbral electoral en vez de fortalecer a los partidos existentes lo que consiguió fue imponer las microempresas electorales en las regiones y afianzar su poder.

- Elevar el umbral electoral al 5% hace que las nuevas fuerzas políticas queden por fuera del juego político.

- Declaró que el Ministro del Interior, el doctor Fabio Valencia llegó al acuerdo de reducir el umbral del 5% al 3%, cifra que según él sigue siendo inaceptable frente al papel que quieren jugar las nuevas fuerzas políticas. Muestra que el umbral electoral es más lo que afecta al sistema democrático que lo que logra fortalecer a los partidos tradicionales en la actualidad.

- Prohibición a diputados y concejales para participar en las próximas elecciones.

- Cálculo de curules: Muestra que se debería castigar a los partidos que salgan involucrados a través de uno de sus representantes o senadores por vínculos con grupos al margen de la ley y redistribuir las curules. Dice el ex Ministro, que no es justo que la curul se pierda a través de la figura de la silla vacía. Esta curul debería ser entregada a aquellos partidos independientes que se quedaron sin representación política.

PEDRO JOSE SANTANA:

Manifiesta, que a diferencia de lo que dijo Juan Lozano, la Reforma que tenía algo de bueno fue hundida por el Congreso en el pasado.

Muestra que un tercio del Congreso está siendo investigado por sus alianzas con grupos ilegales y que esta nueva reforma es una reforma para la impunidad de aquellos involucrados. Dice él, que las sanciones a los Congresistas investigados solo podrán aplicarse en la medida en que se aprueba otra ley que complemente la Reforma. Por lo tanto las sanciones incluidas en el texto de la reforma no son puntuales, solo se mencionan de manera general.

También criticó la manera como una candidato – Presidente es el encargado de reglamentar una reforma política en la que se ve directamente involucrado.

Señala además, tres elementos ausentes de la discusión del tema de la Reforma Política.

- El castigo a los partidos aliados con grupos ilegales.

- No hay vínculo entre las responsabilidades individuales y las colectivas, como por ejemplo que los partidos involucrados con grupos ilegales, pierdan su personería jurídica y que además devuelvan los recursos que el Estado les entregó por reposición de votos.

- Las autoridades electorales no han podido determinar las cuentas reales del Referendo, aún no han determinado si hubo violación de los topes establecidos

por la norma y si hubo una violación aún no saben por cuánto fue.

ALEJANDRA BARROS:

Señaló que este proyecto no puede ser aprobado sin antes haber contado con una discusión amplia con todos los actores involucrados en el tema.

La Reforma debería incluir sanciones reales y efectivas para quienes resulten involucrados con grupos ilegales.

Muestra que alrededor de mil ochocientos millones de pesos, deberían ser devueltos al Estado por parte de los partidos que han resultado vinculados con los grupos ilegales.

AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO:

Manifiesta que esta Reforma tiene cosas buenas:

- Se incluyen los principios de cómo deberían estar organizados los partidos políticos.

- Permite hacer consultas interpartidistas.

- Sanciona la doble militancia.

- Tiene el ánimo de aumentar el umbral electoral, tema en donde aún hay dudas de si limita o no la participación de los partidos minoritarios.

- Extiende las inhabilidades a los congresistas condenados pero se queda corta en su desarrollo.

- Prohíbe las suplencias.

Pero también manifiesta que tiene pecados capitales:

- Rompe el espíritu con que fue convocada (castigar conductas indebidas).

- Acaba con la competencia en las elecciones parlamentarias al no dejar participar en ellas a los alcaldes, gobernadores, diputados y alcaldes.

- Entregar al Presidente de la República la reglamentación de la Reforma estando en plena campaña para renovar su mandato.

- Establecer la impunidad para los actuales congresistas involucrados.

- Permitir la doble militancia por una sola vez, logrando conformar nuevas mayorías.

- La falta de garantías para que la mujer participe en la política. Señala que Colombia es un país supremamente atrasado en lo referente a la participación de las mujeres en la vida política.

JAIME CASTRO:

Manifiesta que la Reforma en su primer artículo prevé que los partidos sean sancionados cuando avalen candidatos elegidos que hayan sido o fuesen condenados durante el ejercicio del cargo por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico.

Debería aplicarse también al partido que presentó candidatos involucrados con grupos ilegales, aunque no sean elegidos.

No dan lugar a sanción las condenas que se dicten después de terminado el periodo del elegido.

Solo los delitos que acarrear la sanción son los relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y al narcotráfico. Si los elegidos cometen otros delitos (secuestro, contrabando, trata de personas, lesa humanidad y delitos electorales o que afecten el patrimonio estatal) no hay sanción.

La devolución de los recursos recibidos por el Estado la tendrán que hacer los partidos políticos y no por los candidatos directamente involucrados en el ilícito.

Hay que esperar a que sea aprobada una ley estatutaria para que entren en vigencia este tipo de sanciones y no se tiene conocimiento de cuánto se podrá demorar el proceso de aprobación de esta ley en el Congreso.

La medida relacionada con la silla vacía es populista y no castiga efectivamente a los partidos. Los votos de aquellos congresistas que resulten sancionados deberían debitarse de los votos obtenidos por el partido que avaló su candidatura. De esta manera los partidos podrían llegar a perder curules y hasta la personería jurídica.

Señala también que en la Reforma hay un componente sobre decisiones judiciales dictadas en el exterior que terminen involucrando a congresistas, lo cual permite cuestionar la razón de ser de la Reforma o cuáles son los intereses verdaderos de aquellos que están impulsando esta Reforma.

No es clara la prohibición para que los partidos puedan realizar alianzas o coaliciones con los grupos significativos de ciudadanos que la misma reforma reconozca.

También muestra que la reforma tiene nombre propio:

- Los reemplazos en el Congreso por razones judiciales no se modifican para quienes ya se beneficiaron o beneficiarán próximamente del régimen vigente, pues el nuevo sistema sólo regirá “para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia” de la reforma.

- Los Senadores y Representantes que votan el proyecto podrán cambiar de partido sin que se les acuse de doble militancia.

- Del nuevo y favorable régimen de financiación estatal (anticipos) se beneficiarán los congresistas que el año entrante aspiren a la reelección (la mayoría).

- Los partidos que aprueben la reforma serán los mismos que se beneficiarán con las normas que el proyecto tiene sobre financiación de campañas.

Su conclusión es que el Congreso tiene la obligación de lograr la gran reforma que el Presidente Álvaro Uribe prometió en el 2003.

ARMANDO NOVOA:

Señala que incrementar el umbral electoral es premiar a los partidos involucrados en los procesos de investigación adelantados por la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la Nación.

Describe el actual Proyecto de Reforma Política como una gran operación de impunidad.

Aconseja también, incluir un parágrafo transitorio que señale que los partidos con congresistas involucrados en investigaciones perderán la personería jurídica y tendrán que devolver los recursos dados por el Estado por reposición de votos.

Además de esto, los partidos señalados deberán pedir disculpas públicamente.

JUAN LUIS LONDOÑO, IDEA – PNUD:

Señaló que le preocupa que hasta que no se dé la Ley Estatutaria que reglamente el AL este regirá. Por lo que propuso que se deben dar unas facultades extraordinarias que permitan aplicarla; de lo contrario será solo un saludo a la bandera. Sugirió pedir un plazo de 3 meses para sacar la reglamentación.

Se refirió al documento que radicó con los comentarios diciendo:

1. Que no están de acuerdo con el umbral, que está bien tener uno, pero no tiene sentido.

2. Que la propuesta de reforma actual no tiene sentido.

3. Se necesita la aplicación inmediata de las sanciones.

ELIZABETH UNGAR, CONGRESO VISIBLE:

Señaló que el 28 de agosto de 2008 el Ministerio del Interior y de Justicia radicó un proyecto y al sexto debate los objetivos del mismo quedaron lejos de cumplirse, y lo que ahora se muestra es un retroceso frente a los demás proyectos de Reforma Política que se han radicado en el Congreso.

- Anotó que las sanciones a la vinculación con la parapolítica y el narcotráfico (silla vacía) no entrarán en vigencia sino a partir de julio. Es decir, se hará un borrón y cuenta nueva.

- Que se excluyen las sanciones para los avalados pero no elegidos.

- Reconoce que avanza en lo de las suplencias.

- Para el tema electoral es inconveniente legislar sobre la marcha de las elecciones. Es inconveniente que legislen los directamente relacionados y más aun con el Presidente en plena campaña.

- Señaló que la Reforma presentada por el Ministro Fabio Valencia perdió el objetivo y responde es a las necesidades electorales de los congresistas y del Presidente. La intención de cambiar permanentemente la Constitución, de hacerlo sobre la marcha, para favorecer a los gobernantes de turno, y lo que es más grave, para responder a las necesidades electorales del momento, son el mejor ejemplo de ello. El actual Proyecto de Reforma Política contiene varios artículos que ilustran claramente esta actitud. No solamente revierten medidas adoptadas por la Reforma Política de 2003 y que claramente estaban dirigidas a fortalecer a los partidos políticos, uno de los objetivos que planteaba el Ministro Fabio Valencia en la exposición de motivos, sino que están diseñados para resolverle unos problemas coyunturales a la coalición de Gobierno y al propio Presidente de la República. Por ejemplo, se abren las compuertas al transfuguismo político, al permitir por una sola vez –léase unos meses antes de la inscripción de candidatos para las elecciones de 2010 y solamente para estas–. Las consultas interpartidistas para la selección de candidatos es otro ejemplo, aunque en este caso no se impongan límites temporales.

- Llamó la atención sobre el hecho de que 65 de los 84 congresistas investigados por supuestos vínculos con actores armados ilegales pertenecen a partidos de la coalición de Gobierno y que sus reemplazos van a votar y seguramente a aprobar esta nueva Reforma Constitucional. Y que 27 de los 33 congresistas que han sido detenidos por vínculos con la parapolítica también han sido reemplazados por legisladores que son parte de las mayorías uribistas y por ende van a sacar adelante este proyecto. ¿O acaso no les conviene que ellos y sus partidos no sean sancionados?

FABIO VILLA:

La Reforma no es consecuente con los principios de los partidos políticos.

- La Cámara se contradice al aprobar el mencionado artículo 1°, y negar al tiempo el 70% y 30% de representación proporcional de géneros en las listas al Congreso de la República, ¿entonces cómo se garantiza la equidad de géneros?

- Es un proyecto que retrocede. En el artículo 1° del proyecto se definen como principios rectores de los partidos políticos la transparencia, la moralidad, la objetividad y la equidad de géneros, pero puede sin sonrojarse este Congreso aplazar la aplicación de las sanciones a los Partidos cuyos miembros están investigados y

más aún condenados por parapolítica y vínculos con el narcotráfico para los que sean condenados y en ejercicio del cargo, solo después de aprobado el acto legislativo. Añadió que los partidos cuyos congresistas ya han sido condenados y los que están siendo investigados, ¿no han violado ya los principios de transparencia, moralidad y objetividad? Afirmó que si acaso recibir dineros del narcotráfico para financiar campañas políticas, constreñir o permitir que en su nombre se constriña a los electores por medio de las armas y servir de puente para propósitos criminales no viola los principios arriba señalados.

- Dijo que es un desafío absoluto, que el Congreso intente temporalizar estas conductas, porque se criminalizó la actividad política con estas conductas, se rompió el juego democrático y se afectó de manera grave la democracia y ese delito ya se consumó y la ley debe castigarlo, no solo en materia penal, sino el Congreso en su fuero, en lo que le corresponde, en materia política y no diferirlo en el tiempo, como cerrando los ojos ante la realidad posando de cómplice ante el delito.

- Señaló que el anuncio del candidato Luis Carlos Restrepo, de revivir la inmunidad parlamentaria precisamente en estos momentos, nada más inmoral e inoportuno, cuando los congresistas por fin están siendo juzgados con independencia y severidad proponer la impunidad, perdón la inmunidad parlamentaria, mal precedente para quien quiere llegar a ser precisamente senador, pero quiere serlo con inmunidad para hacer quién sabe qué desafueros.

- Expresó que al Congreso se le han pegado las malas mañas de legislar en beneficio propio, cambiar articulos para su propio beneficio se refirió a los concejales y a los diputados, de manera que los Representantes a la Cámara, no actuando en nombre del pueblo, sino en su propio nombre han prohibido la competencia política para el Congreso a sus principales contradictores, en medio de una campaña política que ya empezó.

- Anotó que es incompresible en el proyecto la distinción que se hace entre los partidos, que lo son por minorías étnicas y los demás, al colocarles una disposición especial, a sus candidatos de un año de pertenencia mientras que a los demás se les autorizan dos meses de transfuguismo político. Eso que tiene nombre propio y atenta contra la imparcialidad y la objetividad del trámite legislativo.

- Lo mismo se hace con los candidatos inscritos por firmas, a quienes no se les dan los mismos derechos de los partidos existentes.

- Solo sirve al país una reforma política si ella está íntimamente ligada a principios éticos y morales absolutos, no solo en su valor sino en su temporalidad, como nos propuso Alvaro Gómez Hurtado en la Asamblea Nacional Constituyente, “los funcionarios públicos solo deberían responder a la moral y al bien común, si lo hicieran las inhabilidades e incompatibilidades serían innecesarias”, como no es así nos tocó constitucionalizarlas y el Congreso hace mal en colocarles alcance temporal con esta reforma. La ética y la moral son valores humanos y por tanto son intemporales.

ANTANAS MOCKUS:

- Leyó el comunicado presentado con Luis Eduardo Garzón, Sergio Fajardo, Martha Lucía Ramírez y Enrique Peñalosa.

CATALINA ACOSTA, DIPUTADA:

- Señaló que la Reforma es inconsecuente pues se modificaron artículos en los que previamente se había estado de acuerdo.

- Ahora lo que se pretende es ser excluyentes sacrificando a los concejales y a los diputados.

CARLOS BAENA, CONCEJAL DE BOGOTÁ:

- No existe un régimen claro de sanciones.
- Se fortalece a los partidos políticos de manera electoral pero no ideológica.

- El aumento del umbral es una medida excluyente para no mantener otras expresiones políticas.

- No aceptan la eliminación de la cuota de mujeres pues lo político queda incompleto sin la participación de la mujer.

- Los partidos no han asumido su responsabilidad con las mujeres.

- Dijo que el Presidente no estaba de acuerdo con la modificación del umbral y hay que mirar lo que está pasando.

- Al proyecto le hace falta la responsabilidad política que deben asumir los partidos.

RODRIGO MENDOZA, DIPUTADO DE ANTIOQUIA Y REPRESENTANTE DE LA ASOCIACION NACIONAL DE DIPUTADOS.

- Dijo que resulta muy lamentable que se atente contra el derecho de elegir y ser elegido.

- Solicitó en nombre de la Asociación Nacional de Diputados retirar el artículo que elimina la participación de los concejales y diputados en las elecciones al Congreso de la República.

- Afirmó que la posibilidad de que el liderazgo nacional llegue al Congreso de la República es lo que permite que se renueve la política nacional.

- Anotó que la inmunidad parlamentaria es un tema que se debe discutir, pues no es lo mismo el tratamiento que se le da a un delincuente que a un congresista.

FELIPE CARREÑO, DIPUTADO:

- Afirmó que los responsables de no permitir la participación de los Concejales y los diputados son los Representantes a la Cámara de la Comisión Primera. Eso tiene nombre y no lo han querido decir. Es una odiosa inhabilidad que acaba con el fortalecimiento de la responsabilidad regional de los políticos.

LORENZA SANTOS, SECRETARIA NACIONAL DE MUJERES DEL PARTIDO LIBERAL:

- No están de acuerdo con que se retroceda en todo lo que han logrado en política las mujeres. No se pronuncian sobre los demás temas pues para eso tienen voceros de su partido en el Congreso.

HECTOR PINEDA SALAZAR – VOCERO DE LA FUNDACION MANDATO VERDE:

- Señaló que desde hace un año, cuando interpuso una Acción Popular en defensa de la moralidad administrativa solicitando al Juez que obligara a los Partidos Políticos para que devolvieran los recursos que por reposición de votos les fueron entregados a los congresistas condenados por “parapolítica”, “farcpolítica” o nexos con las mafias mantiene distancia con el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde.

- Dijo que las “fami empresas electorales” son un insulto y distorsión al sagrado derecho de fundar partidos políticos como un recurso para hacer efectivo el derecho deber de la participación política.

- Recordó que la llamada “silla vacía de vigencia inmediata”, en el proyecto pasado de reforma política, disparó las alarmas en el gobierno y a los “altos” consejeros presidenciales y, mientras llegaban los llamados de la Corte Suprema a los implicados en la parapolítica,

se recomendó públicamente condenar el proyecto y se invitó a los congresistas seguir votando sin pausa.

- El articulado que está contenido en el proyecto, por lo menos para un importante segmento de la opinión pública, no consulta con las razones que se invocaron en la motivación de la reforma: evitar la infiltración mafiosa y de grupos armados en los procesos políticos y castigar a las colectividades.

- Señaló que lo propuesto son cuentos peregrinos:

1. La enmienda que está contenida en el texto del artículo 107 de la Constitución Política de Colombia, como se dice en el lenguaje de muchos políticos, es “un canto a la bandera”. Y es un texto inocuo, inservible por cuanto que las sanciones allí estipuladas para las colectividades que, como se dice coloquialmente, se “vuelen la escuadra” haciendo o permitiendo alianzas con mafias armadas, son las mismas sanciones y es la misma institución que tiene la atribución para castigar (CNE) estipuladas en el artículo 8° de la Ley 130 de 1994. ¿A la fecha, cuántos procesos ha aperturado el Consejo Nacional Electoral para sancionar a las colectividades cuyos congresistas han sido condenados por parapolítica? ¿Cuántas investigaciones ha realizado la autoridad electoral para indagar si las autoridades de las colectividades están incurso en investigaciones o han sido condenadas por delitos comunes o con nexos con las mafias o el paramilitarismo? Seguramente, se dirá que no se ha hecho porque la ley estatutaria de los partidos políticos no es claramente imperativa sino que está regida por un verbo rector optativo. Eso puede ser cierto, así como es cierto que el verbo rector contenido en la reforma que hoy se discute, es el mismo de la Ley 130 (es un “podrán” optativo y no un deberán imperativo).

2. La reforma propuesta del artículo 107 no es cosa distinta que constitucionalizar las sanciones que ya están establecidas (“lover sobre mojado”) por mandato legal y que los operadores de dicha norma no cumplen ni nadie hace cumplir. Por otra parte, su texto nos notifica de una jugareta de malabarismo electoral descrita con el nombre de “consultas interpartidistas” y de la habilitación transitoria del “transfuguismo” político. Dijo que sería una señal esperanzadora para la opinión pública si antes que aprobar reformas inservibles para los fines anunciados, los congresistas (sobre todo los que están fungiendo de candidatos) interpusieran una acción de cumplimiento contra el Consejo Nacional Electoral para que, sin más dilación, investigue y sancione a las actuales colectividades políticas que, por acción u omisión, permitieron la infiltración mafiosa y armada en la política y expidieron avalués a congresistas, gobernadores y alcaldes condenados por parapolítica. Se esperarán acciones contundentes de limpieza en la política y no retórica constitucional; es lo mínimo que espera la decencia colombiana.

3. Inciso final del artículo 122, sin tremendismo, es un descomunal monumento a la corrupción, a la impunidad y burla contra las víctimas de la violencia paramilitar. Antes que castigar a quienes con su conducta delictuosa propiciaron la infiltración armada en la política, si se aprueba el texto tal cual como está redactado, ni más allá ni más acá, sería la amnistía, el perdón y el olvido (por la puerta del sótano) de los implicados y condenados por la parapolítica.

4. Con la inclusión del artículo nuevo transitorio (artículo 17) el Congreso inaugura la temporada (a diferencia del pasado con los “narco-micos”) de los “micos verdes” o los “eco- micos”.

AUGUSTO ESCALONA MONTERO:

Presentó propuestas de modificación de cada uno de los artículos.

VI. Pliego de Modificaciones

Con el objeto de hacer algunos ajustes al texto, se proponen las siguientes modificaciones:

1. Para aclarar que el cambio de partido en ejercicio de la facultad consagrada por el primer párrafo transitorio del artículo primero, modificadorio del artículo 107 de la Constitución Política, no afecta la regla general de reemplazos excepcionales a establecer por el artículo 134, se adiciona la siguiente expresión: “***Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134...***”.

2. En el párrafo transitorio del artículo 1°, modificadorio del artículo 107 de la Constitución Política, se propone aclarar que quienes hayan renunciado a sus curules antes de entrar en vigencia el Acto Legislativo, no estarán impedidos para inscribirse por un partido distinto.

3. Por considerar pertinentes algunas solicitudes realizadas por algunos ciudadanos que participaron en la audiencia pública, quienes estimaron inconveniente para el desarrollo del sistema democrático, la prohibición de realizar coaliciones entre Grupos Significativos de Ciudadanos y Partidos o Movimientos Políticos, se propone suprimir el cuarto inciso del artículo 2° del proyecto, modificadorio del artículo 108 de la Constitución Política, que establece:

“No se podrán realizar coaliciones con grupos significativos de ciudadanos para inscribir o apoyar candidatos a Corporaciones Públicas o cargos uninominales”.

4. Atendiendo algunas solicitudes, de establecer un aumento gradual del porcentaje mínimo de votos necesario para obtener representación en el Senado (Umbral), así como para que partidos y movimientos obtengan personería jurídica, se propone establecer como norma general el 3%. Sin embargo, esta solo será exigible a partir de las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en el año 2014, quedando como requisito el 2% contemplado actualmente en la Constitución Política. Para hacer posible este régimen de transición se propone incluir un párrafo transitorio en cada uno de los artículos que exigen este porcentaje: 108 y 263.

“Párrafo transitorio. Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso 1° del presente artículo será del dos por ciento (2%)”.

5. Para facilitar la interpretación de las disposiciones constitucionales en materia de financiación de las consultas realizadas por los partidos y movimientos, se propone eliminar la expresión internas, contemplada en el inciso final del artículo 109 de la Constitución política. De este modo se eliminaría la confusa expresión hoy vigente “consultas populares internas”.

6. Con el objeto de simplificar el articulado y evitar confusiones en la interpretación de la reforma, se propone eliminar el artículo 4°, modificadorio del artículo 122 de la Constitución Política.

7. Teniendo en cuenta la estructura del nuevo artículo 134 C. P., propuesto por el proyecto para eliminar las suplencias, así como el objeto que persigue la reforma, se propone incluir dos nuevas excepciones a la regla general que las prohíbe: **la pérdida de investidura, y la medida de aseguramiento por delitos distintos a delitos relacionados con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad**, Consideramos que en estos casos no compromete la responsabilidad del partido o movimiento político, razón por la cual se incluye en el primer inciso del artículo.

8. Con el objeto de aclarar la aplicación del principio general de eliminación de suplencias en la modificación al artículo 134 C. P., tratándose de miembros de corporaciones públicas de elección popular, objeto de proceso penal por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad, se adiciona nuevo inciso, así:

“Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública”.

9. Para hacer posible la licencia de maternidad, se adiciona el segundo inciso del artículo 5°, modificatorio del artículo 134 de la Constitución Política, de la siguiente manera:

“No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres electas, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. (...)”.

10. Con el propósito de concentrar el articulado en aquellos puntos que guardan estrecha relación con el objeto central de la reforma, se propone suprimir los artículos 5°, modificatorio del artículo 126 de la Constitución Política y 10, modificatorio del artículo 245 de la Constitución Política.

11. Respecto del artículo 265, relativo a las funciones del Consejo Nacional Electoral, se propone incluir la de control, junto con las ya establecidas de inspección y vigilancia de Partidos, Movimientos Políticos y Grupos Significativos de Ciudadanos.

Adicionalmente, se propone complementar el numeral 8, relativo a la facultad de reconocimiento de personería jurídica de Partidos y Movimientos, incluyendo la consecuente facultad para revocarlas.

12. Con el objeto de fijar el término de excepción a la inhabilidad propuesta por la modificación al artículo 179 Constitucional, en tres meses. Quienes hayan renunciado a sus respectivos cargos, antes de esta fecha, podrán aspirar a cargos con períodos coincidentes.

13. Por no guardar estrecha relación con el objeto, se propone la eliminación del artículo 16, modificatorio del numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política.

14. Siguiendo el propósito de mantener en el texto del proyecto, solo aquellos artículos que guarden directa relación con los propósitos fundamentales de la reforma, se propone la eliminación del artículo 17, relativo a la creación de un régimen especial en lo político, económico y administrativo, para algunas regiones del país.

15. Teniendo en cuenta los artículos eliminados en el presente pliego, se renumera el articulado propuesto.

VII. Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas, proponemos a la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate, en segunda vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara,**

128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia, teniendo en cuenta el pliego de modificaciones propuesto.

El documento muestra una fotocopia de una proposición legislativa. En la parte superior, hay dos firmas: la de Américo Benedetti V. (Senador) y la de José Darío Salazar C. (Senador). Debajo de ellas, se lee: "Cada 100 personas en el grupo de 2% de la población por ciudad y municipios (o zonas)". En el centro, hay una firma de Samuel Amela B. y se menciona "Constitución Reducida en la Comisión 1ª de Senado". En la parte inferior, hay dos firmas: la de Jesús I. García (Senador) y la de Gustavo Petro U. (Senador). El texto principal de la proposición dice: "por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia".

Senador Senador

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE –SEGUNDA VUELTA- EN COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2008 SENADO, 106 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NUMEROS: 051 DE 2008 CAMARA, 101 DE 2008 CAMARA, 109 DE 2008 CAMARA, 128 DE 2008 CAMARA, 129 DE 2008 CAMARA Y 140 DE 2008 CAMARA

por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 1°. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popu-

lar, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere personería jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quienes ejerzan cargos de elección popular en Corporaciones Públicas o aspiren a ellos, no podrán apoyar candidatos a Corporaciones Públicas o cargos por elección popular distintos a los definidos por el partido o movimiento al cual se encuentren afiliados.

En caso de ser elegidos deberán pertenecer a la organización que los inscribió mientras ostenten la investidura. El incumplimiento de estas reglas se conocerá como doble militancia y será sancionada con la pérdida de la curul o cargo respectivo. La ley determinará el procedimiento que corresponda.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Parágrafo transitorio 1°. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

Parágrafo transitorio 2°. La ley reglamentará el régimen de aplicación de las sanciones señaladas en el presente artículo.

Artículo 2°. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

También será causal de pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años

convenciones que posibiliten a sus **miembros** influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Los partidos y movimientos Políticos que habiendo obtenido su personería jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas podrán avalar candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año respecto a la fecha de la inscripción.

Parágrafo Transitorio. Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso 1° del presente artículo será del dos por ciento (2%).

Artículo 3°. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con personería jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas populares, de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de

ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los partidos y movimientos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Parágrafo. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el periodo 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas populares de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República expedirá la ley que regule lo dispuesto por el presente acto legislativo en materia de financiación política y electoral, para lo cual se dispondrá de seis (6) meses siguientes desde su promulgación. Vencido este término, de no expedirse dicha ley el Gobierno Nacional reglamentará transitoriamente la materia.

Artículo 4°. El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

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

Artículo 5°. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Los miembros de las Corporaciones Públicas no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, por accidente o enfermedad, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva Corporación, **pérdida de investidura, medida de aseguramiento por delitos distintos a los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad**, o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el **parágrafo transitorio 1°** del artículo 107 de la Constitución Política.

En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferido orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública.

No habrá faltas temporales, **salvo cuando las mujeres electas, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo**. La renuncia voluntaria y no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista, tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada la renuncia cuando se haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior relacionada con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

Parágrafo transitorio. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo”.

Artículo 6°. El artículo 144 de la Constitución Política quedará así:

“Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento.

El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley”.

Artículo 7°. El artículo 237 de la Constitución Política tendrá un nuevo numeral, así:

“6. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.

Parágrafo. Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral”.

CONSTANCIA

En mi condición de Ponente del Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2008, dejo constancia expresa de mi desacuerdo con los siguientes artículos contenidos en la ponencia mayoritaria:

Artículo 1º. *Parágrafo transitorio.* La reforma aliena el transfuguismo político, estableciendo un término de 2 meses, contados desde la aprobación del acto legislativo para que los congresistas puedan cambiar de partido sin necesidad de renunciar a sus curules, esta disposición sin duda, generaría una desbandada en los partidos minoritarios y desaparecería por sustracción de materia la participación política minoritaria en el Congreso.

Abrir la puerta para que los congresistas puedan abandonar sus colectividades, llevando consigo las curules que la voluntad popular eligió como representación de un partido o movimiento, de sus estatutos y su ideología, es desconocer de tajo el mandato soberano que los electores entregaron en las urnas a los partidos y generar un fenómeno de migración hacia las grandes colectividades.

Artículo 2º. Convergencia Ciudadana, como movimiento político que en las pasadas elecciones obtuvo más del 6% de la votación al Senado, se opone a la elevación del umbral al 3%, y propone mantener el umbral en el 2%, cifra que permite la participación y representación de las minorías políticas del país.

El aumento del umbral del 2 al 3%, no soluciona el fenómeno de la penetración de los grupos armados al margen de la ley en la política y sí impedirá la participación política real de las minorías en el Congreso, reinstalando el modelo bipartidista existente hasta la Constitución de 1991, muchos de los partidos minoritarios desaparecerán y los colombianos que no se sienten representados en los partidos tradicionales se quedarán sin voz en el Congreso.

Artículo 16. *Parágrafo transitorio.* Definitivamente inconveniente y ajena a toda sindéresis, es la pretensión de establecer una inhabilidad constitucional que es un hecho cumplido, pues se propone inhabilitar a los concejales y diputados que aspiren al Congreso y no hayan renunciado a sus curules un año antes de las elecciones cuando a la fecha solo faltan 10 meses para ello, es decir, se pretende imponer una inhabilidad absoluta a todos aquellos líderes regionales que pretendan acceder al Congreso en las elecciones del 2010.

Muchas de las regiones de nuestro país han quedado huérfanas de liderazgo por el fenómeno de la parapolítica, y necesitan renovar su dirigencia y elegir nuevos Representantes que lleven su voz al Congreso de la República, inhabilitar a los concejales y diputados, sería impedir la llegada de estas nuevas voces.

Artículo 4º. Pretender establecer una excepción a las inhabilidades para inscribir candidatos a corporaciones públicas, para quienes hayan delinquido y se hayan acogido a procesos de paz pasados o futuros, es altamente inconveniente, pues estos beneficios deben ser el fruto de negociaciones de paz, avaladas por el Gobierno y consensuadas con la sociedad, hacer esta concesión a los alzados en armas sin particularizar delitos y condiciones de los procesos de paz que los beneficien es supremamente arriesgado y altamente inconveniente. Este artículo debe ser modificado eliminando la última parte del inciso final incorporado en su último debate en Cámara y retomando el texto original del proyecto.

Samuel Arrieta Buelvas,
Senador Convergencia Ciudadana.

CONSTANCIA

A pesar de estar de acuerdo con la mayoría de ponentes de proponer a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate, en segunda vuelta, al **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado 106 de 2008 Cámara, acumulados con los Proyectos de Acto Legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia**, dejo mi constancia de que el Pliego de Modificaciones debió ser más amplio e incluir las reformas que a continuación anuncio, esto será objeto de proposiciones ulteriores:

- Con respecto al artículo 1º debe agregarse un nuevo inciso del siguiente tenor:

“Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizaron, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico”.

- El artículo 2º debería consagrar que el umbral mínimo para que el Consejo Nacional Electoral otorgue personería jurídica a los partidos y movimientos políticos sea del 2%, por ende, estaría de acuerdo en suprimir el parágrafo transitorio que tiene el pliego de modificaciones y que el inciso 1º de este artículo segundo, quede así:

“El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso”.

- Considero que en aras del pluralismo y la inclusión política de las minorías históricamente subrepresentadas, debería adicionarse un parágrafo al artículo tercero del proyecto del siguiente tenor:

“La ley establecerá incentivos a la financiación de partidos y movimientos políticos que creen las condiciones de representación de acuerdo con criterios de equidad de género y respeto por la diversidad”.

- En muchas ocasiones se ha producido faltas absolutas, generando vacancias en curules de congresistas, cuando la jurisdicción contencioso administrativa decreta la nulidad de la elección, en este caso, no me parece justo para con el partido, los electores y el pueblo, que se suprima ese espacio de representación, esta misma opinión está vinculada con la sanción disciplinaria, así que propongo que el inciso 1º del artículo 5º del proyecto quede así:

“... Los miembros de las Corporaciones Públicas no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, por accidente o enfermedad, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva Corporación, pérdida de investidura, sanción disciplinaria, condena penal o medida de aseguramiento por delitos o faltas distintas a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de

narcotráfico o delitos de lesa humanidad, o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el parágrafo transitorio 1° del artículo 107 de la Constitución Política...”.

Para este mismo artículo considero que debe continuar la aplicación de la “silla vacía” para todos los casos en que media renuncia posterior a una vinculación formal al elegido por delitos cometidos en Colombia o en el exterior relacionados con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad.

- Con respecto al artículo 10 del proyecto me remito a las mismas consideraciones acerca de la necesidad de mantener el umbral del 2% para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.

- Considero que no se debe suprimir el artículo 4° del texto del proyecto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en segunda vuelta, pues, la reforma implica una posición política de Colombia frente a vinculaciones del Estado o sus agentes con el pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o con narcotráfico, por ello, es necesario mantener esa inhabilidad perpetua.

- Considero que no debe suprimirse la prohibición contenida en el artículo 5° del texto del proyecto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en segunda vuelta, en tanto que es sano para el sistema democrático deslindar los vínculos familiares entre el designado y el designante.

Armando Benedetti Villaneda,
Senador de la República.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA) EN SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2008 SENADO, 106 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NUMEROS 051 DE 2008 CAMARA, 101 DE 2008 CAMARA, 109 DE 2008 CAMARA, 128 DE 2008 CAMARA, 129 DE 2008 CAMARA Y 140 DE 2008 CAMARA

por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Cordial saludo:

En atención al oficio del 13 de mayo del año en curso y por medio del cual se me designa como miembro de la Comisión de Ponentes del **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia** con todo respeto, en representación del Partido Liberal dentro de la Comisión de Ponentes, me permito separarme de la posición mayoritaria y presento a su consideración Ponencia Negativa a la presente iniciativa por los motivos que a continuación expongo:

1°. Consideraciones generales

El Partido Liberal estima que esta reforma es inconveniente e inoportuna, esto es, que no existen razones políticas que justifiquen su aprobación, por las siguientes razones:

a) La reforma es inconsistente frente a una sana arquitectura constitucional, porque pretende fortalecer los partidos políticos, en un contexto multipartidista, en el marco de un sistema presidencial fuerte, situación que puede conllevar a que el Presidente de la República una vez elegido no cuente con las mayorías parlamentarias y, por tanto, carezca de gobernabilidad.

El Partido Liberal cree en la necesidad del fortalecimiento de los partidos para el buen suceso de la democracia, y que, para ello, es necesario crear un sistema constitucional que permita que el Presidente cuente con los mecanismos adecuados para alcanzar un dominio del ejercicio del Gobierno que conlleve a una estabilidad institucional. Por consiguiente, plantea que se hace necesario flexibilizar el sistema presidencial, bien avanzando hacia un sistema semipresidencial, teniendo de presente el modelo francés, o adoptar un régimen parlamentario, sistemas ambos que garantizan la gobernabilidad y el fortalecimiento de las instituciones. Esta es una razón fundamental de inconveniencia de la reforma porque creará muchos problemas, en el futuro, al funcionamiento del sistema político.

A continuación se abordará en forma muy breve el tema de la posibilidad de instituciones parlamentarias en Colombia en pos de una posible responsabilidad política del Gobierno que sirva para solucionar los casos en los cuales se presenta una crisis política.

A grandes rasgos puede decirse que el sistema parlamentario tiene las siguientes características:

1. Dualismo en el ejecutivo, el cual tiene dos cabezas visibles que dependiendo de la estructura constitucional del Estado puede ser el rey o el Presidente por un lado y quien en estos sistemas se le conoce como Jefe de Estado y por el otro, el primer ministro a quien se le conoce como el Jefe de Gobierno.

El Gobierno surge de las mayorías parlamentarias representadas en el partido político que lo apoya, es así que el primer Ministro surge del seno del Congreso o Parlamento, mientras que el Jefe de Estado tiene origen en el voto popular (también puede surgir de forma hereditaria en las Monarquías).

2. Responsabilidad Política del Gobierno ante el Congreso o principio de confianza el cual permite que entre aquel y este exista una armonía en los programas políticos, es decir, una misma visión de las tareas a desarrollar en pos del bien común. Sin embargo cuando este principio de confianza se rompe por la visible discrepancia entre las dos Ramas del Poder Público en torno a la política gubernamental en una materia determinada, por ejemplo un proyecto de ley, se da lugar a una moción que de ser aprobada por la mayoría de las Cámaras Legislativas el Gobierno tiene que dimitir, lo que se conoce en medios con instituciones parlamentarias como crisis de Gobierno, por lo tanto este renuncia ante el Jefe de Estado o Presidente, presentándose así la necesidad de configurar o constituir un nuevo Gobierno o llamar a nuevas elecciones.

Existe también por parte del Gobierno frente a las mayorías de las Cámaras Legislativas la figura de la Cuestión de Confianza que es un instrumento que sirve para comprobar el grado de compromiso de las mayorías parlamentarias frente a una política determinada del gobierno el cual condiciona su permanencia en el poder a la anuencia del Congreso, de lo Contrario debe dimitir, es decir, que el Gobierno propone este mecanismo para medir la confianza de la mayoría y si no la obtiene debe renunciar.

De acuerdo con lo anterior, y observando el procedimiento a través del cual se logra la mayoría y el equilibrio de esta con el Gobierno que apoya, se puede decir que el sistema parlamentario tiene un mejor desempeño

con un modelo de doble partido pues se conforma así una mayoría que da origen al Gobierno y una minoría que se encarga de la oposición. Así las cosas, este sistema empieza a fallar con el multipartidismo porque no se permite que un partido político obtenga la mayoría lo cual hace difícil la elección del jefe de gabinete o primer ministro lo que a su vez implica buscar una coalición para conformar el gobierno, y el retiro de un partido de esta conlleva a que un gobierno pierda las mayorías con la consecuente inestabilidad.

En Colombia, donde las instituciones del sistema parlamentario han sido tan ajenas como asimiladas hasta saciedad las del presidencialismo, se han padecido las exageraciones de este último sistema en la que la multiplicidad de funciones en cabeza del Presidente ha originado como consecuencia necesaria la disolución paulatina de la importancia no solo de las otras instituciones y poderes del Estado, sino de la pérdida del “rol histórico que hubieran podido jugar los partidos políticos”¹.

Este proceso de deterioro del liderazgo del Congreso y, por ende, de los partidos políticos ha conllevado a una fase no siempre afortunada de implementación de figuras propias del sistema parlamentario en el medio latinoamericano. Medidas que debido a su falta de arraigo y a la tradición fuerte de un Presidente sin responsabilidad política no han tenido mayor eco².

Sin embargo, más allá de la implementación pura y simple de instituciones ajenas a una historia constitucional inveterada, debe decirse que a lo que debe apuntar una reforma política que pretenda transformar los vicios de la práctica política es a la cada vez más necesaria responsabilidad política del Gobierno, pues como lo afirma el profesor Jaime Vidal Perdomo “*las tradiciones presidencialistas y caudillistas en la América Latina conspiran contra la puesta en marcha del sistema parlamentario en nuestro subcontinente*”, lo que quiere decir que no basta con una asimilación de normas constitucionales foráneas, lo que se requiere es por el contrario buscar la forma concreta que permita una recuperación del equilibrio entre las fuerzas del Congreso y del Gobierno sin mayores traumatismos y que a su vez reciba la sociedad el mensaje de que una situación grave atribuible al Gobierno no va a provocar la impunidad en el ámbito político.

b) El proyecto persigue entre sus principales finalidades velar por la responsabilidad de los partidos en la medida en que sus militantes incurran en violación de los valores constitucionales, que según los ponentes mayoritarios se traduce únicamente en relaciones con grupos armados al margen de la ley. La propuesta es merecedora al menos de dos glosas con un criterio de razonabilidad: en primer lugar, las conductas por las cuales deben responder los partidos deben ser muchas más, extendiendo su alcance a las violaciones al Derecho Internacional Humanitario, el genocidio y los crímenes de guerra. Es decir, que desde nuestra Constitución debe promoverse la aplicación a cabalidad del Estatuto de Roma; en segundo lugar, si las mayorías no quieren insistir en la intervención sin reservas de la Corte Penal Internacio-

nal, lo cierto es que desde el punto de vista jurídico el establecimiento de la responsabilidad de los partidos no requiere reforma constitucional, sino que para ello basta una adición a la ley de partidos, que se quedó corta en esta materia, como lo fue en su momento la legislación española, que luego enmendó su omisión con una decisión como la antes propuesta. Esto indica lo innecesario de esta reforma.

Además, proponer sanciones a los partidos políticos, sin que ellas sean de aplicación inmediata, equivale a cubrir con el manto de la impunidad los hechos de la denominada criollamente “parapolítica”.

c) El partido no entiende la posición del Gobierno frente a lo que se ha nominado como reforma política, si en el pasado se han tramitado varios proyectos, entre ellos, el más reciente, el 025 de 2007, de mayor alcance que el actual para darle mayor consistencia a la formación de la voluntad popular, en atención al cual las mayorías afectas al Gobierno optaron por su hundimiento, mientras las minorías acudían a su sepelio en acto memorable destacado por los medios de comunicación. Ahora propenden por sacar adelante este acto legislativo, que dicho sea de paso, no soluciona los problemas que en el pasado se plantearon para su aprobación como fue la existencia de impedimentos en varios miembros de la comisión que estaban y están ocupando curules que dejaron vacantes por decisiones judiciales los actores de la llamada “parapolítica”. Es pertinente revisar en este momento si al adoptar la decisión de dejar en la impunidad los hechos del pasado que les favorecieron para acceder a sus curules, se encuentran o no incursos en conflicto de intereses para debatir y votar este proyecto de acto legislativo.

d) Si uno de los propósitos fundamentales de la reforma al decir de sus autores, es el fortalecimiento de los partidos no se entiende el tímido aumento del porcentaje de votación para obtener la personería jurídica. La gobernabilidad la garantiza una mayor cohesión política que se logra con una menor proliferación de partidos.

e) La reforma no tiene una aplicación inmediata en las diferentes materias que trata. Los efectos de gran parte del articulado quedan diferidos a la expedición de una ley que por la naturaleza de su contenido tendrá naturaleza de estatutaria, lo cual indica de manera clara que la aplicación de las nuevas normas constitucionales se prolongará en el tiempo. Así se evidencia en temas como los siguientes:

- La celebración de las consultas populares o internas o interpartidistas se regirán por lo que disponga la ley.

- Las sanciones a los directivos de los partidos que no hayan actuado con la debida diligencia y cuidado en el ejercicio de sus deberes y obligaciones se impondrán de acuerdo a lo que determine la ley.

- El procedimiento para sancionar la doble militancia con la pérdida de la curul o cargo lo regulará la ley.

- Las sanciones a los partidos por violar o contravenir las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación o por avalar candidatos a cargos de elección popular que hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo por sentencia ejecutoriada proferida en Colombia o en el extranjero por delitos relacionados con vinculación a grupos armados ilegales o actividades del narcotráfico quedan pendientes de la reglamentación legal.

- El régimen excepcional para la adquisición de personería jurídica por parte de las minorías étnicas o políticas queda a la espera de que se dicte una ley.

- En materia de financiación será la ley la encargada de señalar el porcentaje de votación necesario para tener

¹ Moderne Frank, Los avatares del Presidencialismo en América Latina, Revista Peruana de Derecho Público. Ed. Grijley, julio-diciembre 2002, año 3 N° 5, pág. 49.

² Frank Moderne expone de manera breve las experiencias con este tipo de instituciones en algunos países de América Latina en las páginas 59 y siguientes del artículo en mención. Al respecto también puede consultarse el artículo del profesor Jaime Vidal Perdomo ¿Tendencias parlamentarias en el nuevo constitucionalismo latinoamericano?, publicado en la revista de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, junio de 1996, N° 6, págs. 46 y siguientes.

derecho a ella y de fijar la misma cuantía de las contribuciones privadas.

– El anticipo de la financiación depende de las condiciones y garantías que fije la ley.

– Los efectos de la violación de los topes deben ser reglamentados por la ley.

El breve recuento precedente indica que esta reforma política no tendrá aplicación para las elecciones de 2010 y que su trámite es inocuo e inoportuno.

f) La reforma adolece de graves fallas en materia de técnica constitucional. Veamos a título de ejemplo lo que ocurre con el tratamiento de la consulta.

El texto carece de uniformidad. El artículo 3°. En su inciso 3°. Habla de consultas populares, internas o interpartidistas, dando a entender que se trata de categorías diferentes. En el inciso siguiente alude a las consultas populares para indicar que en ese caso se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campaña y acceso a los medios de comunicación que rigen para las elecciones ordinarias. Aquí vale preguntarse, ¿en el caso de las consultas internas o interpartidistas no se aplica igual disposición?

El artículo 3°. Al referirse a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica prevé que haya anticipo para consultas populares mientras que el párrafo establece que las consultas populares internas se financiarán mediante el sistema de la reposición por votos depositados. ¿Quiere decir lo anterior que la consulta popular es diferente de la consulta interna? Nótese como en esta última referencia se refunden los conceptos de consulta popular e interna en uno. Estos conceptos deben quedar claros.

Finalmente el artículo 14 numeral 10 faculta al Consejo Nacional Electoral para: “colaborar para la realización de “consultas internas” de los partidos. No hace mención de las consultas populares o interpartidistas.

En nuestro criterio se debe precisar que una es la consulta popular, otra la interna y una más la interpartidista y armonizar los textos que hemos visto están disímiles y pueden llevar a confusiones y problemas de interpretación.

Otra evidencia de la falta de técnica constitucional es que la reforma es demasiado reglamentarista y contiene temas que son más propios de la ley como consagrar como causal de pérdida de la personería jurídica de los partidos la no celebración de convenciones mínimo cada dos años.

2°. Breve referencia al articulado

A continuación se hará referencia a algunos aspectos concretos contenidos en el proyecto y que ayudan a demostrar lo expresado en las premisas anteriores, no sin antes advertir que no son pocos los interrogantes que surgen de la lectura detenida del articulado.

1. Con relación al artículo 1° del proyecto (reforma el artículo 107 de la Constitución) y, en especial, lo referido en el inciso 6° en el cual se establece que los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación; se debe decir que si el fin del proyecto es la protección de los valores superiores consagrados en la Constitución Política solo pueden consagrarse en esta las conductas que de verdad vulneren tales principios y no elevar a rango constitucional conductas o comportamientos que deben ser regulados a través de la ley de partidos políticos o a través de los estatutos de los mismos.

Entre las sanciones que el proyecto contempla está la pérdida de la curul, determinación que no resulta acorde con la teoría de la representación popular que enseña que la curul le corresponde al elector y no al partido como

parece que es la filosofía que informa la norma. Ahora, al disponer que cualquier contravención a la organización o funcionamiento de los partidos será sancionada de acuerdo con la ley se está interfiriendo en la vida interna de los partidos porque son estos los llamados, de acuerdo con sus estatutos a sancionar tales proceder.

El proyecto auspicia el “trafugismo político” al permitir que los elegidos a las Corporaciones públicas avalados por un partido político puedan inscribirse para participar en elecciones con aval de otra colectividad política.

2. En el artículo 2° del proyecto (reforma el artículo 108 de la Constitución) se estipula que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos podrán obtener personería jurídica con votación no inferior al tres por ciento de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara y Senado; al respecto se puede decir que si uno de los fines que busca el Proyecto de Reforma Constitucional es el fortalecimiento de los partidos políticos, no se entiende por qué el umbral sea del tres por ciento, si se quiere ser consecuente con los postulados que rigen la reforma debería consagrarse un 5% tal como se encontraba previsto en el Proyecto de Reforma Política que se archivó en pasada legislatura.

Así mismo en este artículo se señala que la determinación del umbral del 3%, no será aplicable a las minorías étnicas y políticas para las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso; sin embargo, no se entiende cuál es la finalidad de dicha distinción si la Constitución en su texto original no la hace, por lo cual debe entenderse que aquellas están ya incluidas en el término genérico tal como se encuentra en el artículo vigente de la Constitución. Se considera entonces que tal diferenciación es completamente inocua, o ¿cuál es el objeto de dicha distinción?

En este artículo se prohíbe a los partidos celebrar coaliciones con los grupos significativos de ciudadanos para inscribir candidatos a corporaciones públicas o cargos uninominales. Esta disposición se considera que vulneraría la libertad de pertenecer o retirarse de un partido político porque en el fondo estaría obligando a los miembros de esos grupos a hacer parte de uno de ellos.

Se faculta al Consejo Nacional Electoral para revocar la inscripción de un candidato incurso en inhabilidad, con respeto al debido proceso. Esta prescripción es aceptable frente a una causal objetiva como por ejemplo la inhabilidad impuesta en sentencia ejecutoriada.

3. En el inciso 1° del artículo 3° del proyecto (reforma el artículo 109 de la Constitución) se hace la distinción entre financiación política y electoral, sin embargo no se comprende la finalidad de tal diferencia si la ley ha establecido que la financiación de los partidos puede darse por estas dos razones, por lo tanto la reforma en esta materia deviene en innecesaria.

4. El artículo 4°. Tal como está redactado admite la interpretación al tenor de la cual se habilita a quienes se hayan visto comprometidos en delitos relacionados con grupos armados al margen de la ley para participar en las contiendas políticas siempre y cuando los delitos cometidos hayan sido objeto de un proceso de paz celebrado con el Gobierno Nacional.

5. En el artículo 6° del proyecto (reforma el artículo 133 de la Constitución) se prevé que el voto de los miembros de los cuerpos colegiados será nominal y público, sin embargo, debe tenerse en cuenta que la regla general en la actualidad es que así sea por lo que no se entiende la razón de que una disposición así tenga que llevarse a la Constitución.

6. En el artículo 7° del proyecto (reforma el artículo 134 de la Constitución Política) relativo a la llamada si-

lla vacía no contempla todos los delitos que debería contener una norma de tal naturaleza, por ejemplo deberían incluirse también los delitos de terrorismo y secuestro, entre otros.

La detención preventiva no da lugar al reemplazo más la redacción de la norma indica que el partido no va a sufrir ninguna consecuencia puesto que el inciso 3° determina una regla general de modificación del quórum, con lo cual se quiere evitar una ocasional pérdida de las mayorías, que sería la secuela que se derivaría de quedar la silla vacía. Puede entonces concluirse que la intención última de la reforma, es decir, la imposibilidad del reemplazo por la comisión de conductas típicas como el narcotráfico o delitos de lesa humanidad no se cumple pues el efecto natural de la exclusión de la corporación de elección popular es conjurado hábilmente con una nueva reglamentación del quórum que permite que los partidos mayoritarios no sufran mengua por los efectos de la silla vacía.

7. El artículo 8° del proyecto (reforma el artículo 144 de la Constitución Política) referido a la actividad del cabildo no debe estar regulado en la Constitución. Esta forma eufemística de referirse a ciertos comportamientos que por tradicionales y aceptados no dejan de ser en muchos casos odiosos, debe dejarse para otros ámbitos normativos.

8. Respecto del artículo 10 del proyecto (reforma el artículo 245 de la Constitución Política) referido a la imposibilidad del gobierno de conferir empleo a los Magistrados de la Rama Judicial, entre otros, y a sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad, durante el respectivo período de ejercicio de sus funciones, o dentro del año siguiente a su retiro, se puede decir que no está clara la justificación de la inclusión de los Magistrados de la Rama Judicial cuando de acuerdo con la redacción de la norma también podrían estar incluidos los Magistrados de los Tribunales.

9. El artículo 13 del proyecto (reforma el artículo 263 de la Constitución Política) referido al umbral debe hacerse la misma consideración que se tuvo respecto con el artículo 3°, es decir, dejar el umbral en el 5%.

10. En el artículo 16 del proyecto (reforma el artículo 179 de la Constitución Política) se señala 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 y que la renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad. Al respecto es necesario aclarar que una medida semejante no resulta ética, pues es inconcebible que el Congreso válido de su función constituyente elimine a sus competidores en las respectivas regiones y departamentos.

El proyecto prevé en un párrafo transitorio que tal inhabilidad no se aplicará para quienes hayan renunciado un año antes de la realización de las elecciones para el Congreso de la República del año 2010; sin embargo, no se entiende qué efecto pueda tener en la práctica esta salvaguarda de la norma pues de ser aprobado el proyecto ya ningún candidato podría renunciar con miras a aspirar a una curul en el Congreso pues todos estarían inhabilitados al haber pasado el término referido; si las elecciones son en marzo de 2010, aquellos que aspiraran al Congreso tendrían que haber renunciado en marzo de 2009; lo que quiere decir que el párrafo es inocuo.

11. El artículo 17 del proyecto (artículo nuevo transitorio) en un claro ejemplo de demagogia constitucional ecológica manda expedir una ley especial que reglamente el régimen económico, político, social y administrativo de los territorios de importancia ecológica de nuestro territorio nacional. Al respecto es preciso observar que no se requiere tal previsión para dictar una ley de esa

naturaleza, puesto que con el solo hecho que nuestra Constitución se refiera en el artículo 80 a la protección de los recursos naturales y al desarrollo sostenible están sentadas las bases constitucionales para una normatividad en ese sentido y que lo que se requiere es la voluntad política del Congreso para legislar adecuadamente en esa materia. Además la relación de las regiones de importancia ecológica presenta una omisión imperdonable, no se menciona al macizo colombiano en cuyo seno nacen las principales arterias fluviales de la Nación y, en especial, el río Cauca y el río Magdalena a cuyas riveras se ha gestado el desarrollo nacional.

3°. **Proposición final**

Por las anteriores consideraciones solicito a la Comisión Primera del Senado de la República archivar el **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.**

Atentamente,

Jesús Ignacio García Valencia,
Senador Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 20 DE 2009 SENADO

por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., mayo 27 de 2009

Honorables Senadores

Mesa Directiva

Comisión Primera Constitucional Permanente

Atn JAVIER CACERES LEAL

PRESIDENTE

Bogotá, D. C.

Honorable Senador Cáceres:

En cumplimiento del honroso encargo impartido mediante Acta MD-38, donde se nos designa conjuntamente con los Honorables Senadores *Eduardo Enríquez Maya* (Coordinador), *Samuel Arrieta Buelvas*, *Alfonso Valdivieso Sarmiento*, *Parmenio Cuéllar Bastidas*, *Luis Fernando Velasco Chávez* y *Armando Benedetti Villaneda*, procedemos a poner a su consideración para discusión de la honorable Comisión, el informe de ponencia para primer debate en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo 20 de 2009 Senado; luego de haber sido aprobado por la Cámara de Representantes en primera vuelta en Comisión y Plenaria los días 28 de abril y 12 de mayo de 2009 respectivamente.

1. Explicación y contenido del proyecto

El proyecto de Acto Legislativo presentado por el Gobierno Nacional a través de los Ministros del Interior y de Justicia doctor *Fabio Valencia Cossio* y Ministro de la Protección Social doctor *Diego Palacio Betancourt* pretende adicionar el texto del artículo 49 de la Constitución Política de 1991, con fundamento en que “es imperioso a juicio del Gobierno Nacional, adicionar el texto del artículo 49 ampliando su contenido con un inciso final, en el sentido de prohibir el porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

De igual manera como parte de una filosofía preventiva y rehabilitadora, se establecen medidas de carácter pedagógico, profiláctico o terapéutico para quienes consuman dichas sustancias.

Ahora bien, el texto presentado por el Gobierno fue modificado por la Cámara de Representantes omitiendo lo concerniente a “una instancia conformada por el sector salud y la rama judicial” que contenía el texto original del Gobierno y que pretendía imponer “medidas o limitaciones temporales al derecho a la libertad” que se harían efectivas en instituciones adaptadas para la prevención y rehabilitación, lo que constituye un mensaje claro para los opositores del Proyecto que han considerado el proyecto como “penalizador” y deja claro que se asume la drogadicción como un problema de salud pública.

Con esta adición al artículo 49 Constitucional, el Estado estaría obligado a prestar especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla y prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud.

Adicionalmente, el Estado desarrollaría permanentemente campañas de prevención contra el consumo de drogas y a favor de la recuperación de los enfermos dependientes o adictos.

El informe de ponencia será positivo y se solicitará a la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República dar primer debate en primera vuelta al proyecto de acto legislativo referenciado, por la siguiente exposición de motivos:

2. Conveniencia del proyecto

Para comenzar, quienes preconizan la despenalización de la dosis mínima de algunas drogas encuentran su entusiasmo o aval en que el consumo de drogas ilícitas en dosis mínimas no podría considerarse como una conducta punible, porque la Corte Constitucional en Sentencia C-221 de 1994 con ponencia del entonces Magistrado Carlos Gaviria Díaz consideró que iba en contravía del derecho al “libre desarrollo de la personalidad”.

Sin embargo, no debemos olvidar que otros magistrados entre ellos José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa, dejaron consignada en fallo su inquietud cuando dijeron que veían con preocupación cómo el fallo ha suscitado en todos los estamentos de la sociedad una previsible y justificada reacción de inconformidad y rechazo, que necesariamente incide en el bien ganado prestigio de la Corte Constitucional, ha venido trabajando con tanto empeño por defender el orden jurídico, los fundamentos del Estado Social de Derecho, y los más altos valores que informan a la sociedad colombiana.

Reconocieron, sin embargo, que la decisión de los cinco magistrados que conformaron la mayoría se adoptó en ejercicio pleno de claras facultades constitucionales. Y por otra parte celebraron el hecho de que finalmente se haya consignado en la Sentencia, de manera expresa, la facultad que tiene el legislador para “regular las circunstancias de lugar, de edad, de ejercicio temporal de la actividad, y otras análogas, dentro de las cuales el consumo de drogas resulta inadecuado o socialmente nocivo, aclaración que busca morigerar los efectos de la gravísima decisión aprobada por la mayoría y, en parte, restaurar, aunque parcialmente, la efectividad de las normas declaradas inexecutable (literal j) del artículo 2º, y artículo 51 de la Ley 30 de 1986), pero que sin embargo deja en firme el incalculable daño causado. Empero, sin esta aclaración los efectos de la Sentencia serían aún más funestos que los que la sociedad en general, con justa razón teme”.

En ejercicio de esa facultad a la que hicieron referencia los honorables magistrados citados, en su aclaración de voto para “regular las circunstancias de lugar, de edad, de ejercicio temporal de la actividad, y otras análogas, dentro de las cuales el consumo de drogas resulta inadecuado o socialmente nocivo”, el legislador expidió

la Ley 745 de 2002 en la cual se tipificó como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, contravenciones penales que no fueron objeto de análisis de constitucionalidad por parte de la Corte en la sentencia referenciada.

Esta Ley 745 pretendió sancionar una serie de conductas contravencionales penales y policivas, la mayor parte de ellas referida al consumo de estupefacientes o sustancias adictivas en presencia de menores, en establecimientos educativos o en lugares aledaños a estos. Sin embargo, las autoridades muchas veces aplacadas por la permisividad de la dosis personal a partir de la providencia citada de la honorable Corte Constitucional, y por no existir un procedimiento aplicable a las contravenciones previstas en los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 745 de 2002, por lo que si bien no obstante existen tipificadas en nuestro ordenamiento jurídico una serie de conductas relacionadas con la sanción al consumo de sustancias estupefacientes y que generan adicción cuando la misma se realiza en presencia de menores, en establecimientos educativos o en lugares aledaños, los funcionarios judiciales carecen en la práctica de herramientas eficaces e idóneas para hacer efectivas dichas sanciones por la carencia del procedimiento para judicializar estas conductas, como en la práctica ha venido ocurriendo a partir de la expedición de la mencionada providencia.

Lo anterior, es decir la existencia de normas que sancionan el consumo de sustancias estupefacientes equivalentes a la dosis personal en establecimiento educativo o en presencia de menores, pero que carecen por virtud de decisión judicial de la Corte Constitucional de un procedimiento que permita judicializar a los responsables por la comisión de estas conductas.

Ante esta falencia nuevamente el legislador, acompañado por el Gobierno Nacional incorpora en el proyecto de ley de pequeñas causas (que finalmente se convirtió en la Ley 1153 de 2007) las mismas contravenciones incluidas en la Ley 745 de 2002, pero con el procedimiento que permitía sancionar a quienes incurrieran en ellas.

Sin embargo, la Ley 1153 de 2007 fue declarada en su integridad inexecutable por la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-879 de 2008, de paso la Policía quedó sin herramientas para la persecución de estas contravenciones, ya que la Corte consideró que la Policía no tiene facultades judiciales y que las conductas tipificadas por la Ley 1153 debían ser asumidas por la Fiscalía General de la Nación.

Muy a pesar de haberse declarado la inexecutable de la Ley 1153 de 2007 de pequeñas causas que tipifican como contravenciones el consumo de la denominada dosis personal en presencia de menores o en establecimientos educativos, la misma era insuficiente para enfrentar un fenómeno tan grave que ha generado un gran incremento en los índices de consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas y de adicción, particularmente en los menores de edad, y un debilitamiento en la salud de la población. Fenómeno que requiere ser abordado de una manera más compleja y amplia, como una política estatal de protección a la salud pública, que permita al legislador establecer, con fines resocializadores y rehabilitadores, sanciones no privativas a la libertad para quienes porten o consuman en lugares públicos sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal.

Sanciones que en ningún caso constituirán antecedente penal para el infractor de la norma. Adicionalmente, esta iniciativa integral pretende que se imponga al Estado la obligación de dar especial tratamiento al adicto y a su núcleo familiar, como instrumento de prevención para el cuidado integral de la salud de la persona y de la comunidad.

En ese empeño el Gobierno Nacional desde legislaturas anteriores ha venido insistiendo en reformar el artículo 49 de la Constitución Política, como por ejemplo el Acto Legislativo número 04 de 2007.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido constante en afirmar que es al Legislador a quien corresponde establecer la política criminal del Estado y en este sentido es a él a quien la Constitución le confiere la competencia para determinar cuáles conductas constituyen contravenciones cuáles delitos y en este último caso señalar las respectivas sanciones (Ver entre otras las Sentencias C-070/96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-592/98 M.P. Fabio Morón Díaz, C-420/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-939 /02 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-551/01 y C-689/02 M.P. Alvaro Tafur Galvis).

En principio, por virtud de la cláusula general de competencia legislativa que le atribuyen los artículos 114 y 150 de la Carta, el Congreso cuenta con la potestad genérica de creación de normas legales; ello incluye, por supuesto, la facultad de legislar sobre cuestiones penales y penitenciarias. Así como valores sociales tan importantes como la represión del delito o la resocialización efectiva de sus autores. Sentencia C-1404/2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alvaro Tafur Galvis.

3. El proyecto es preventivo y rehabilitador, no penalizador

El texto del proyecto de Acto Legislativo presentado por el Gobierno Nacional a través de los Ministros del Interior y de la Protección Social, como ya se dijo durante sus dos primeros debates reglamentarios surtidos en la honorable Cámara de Representantes fue objeto de algunos ajustes, se excluyó la tan criticada “instancia conformada por el sector salud y la rama judicial” que contenía el texto original del Gobierno y que pretendía imponer “medidas o limitaciones temporales al derecho a la libertad” que se harían efectivas en instituciones adaptadas para la prevención y rehabilitación, lo que constituye un mensaje claro para los opositores del Proyecto que han considerado el proyecto como “penalizador” y deja claro que se asume la drogadicción como un problema de salud pública.

Como acertadamente lo señala en su oportunidad el honorable Representante Nicolás Uribe en su informe de ponencia para segundo debate, existe una percepción errada en los medios de comunicación, quienes han interpretado el proyecto como “penalizador” de la dosis mínima.

Es oportuno aclarar que el proyecto pretende prohibir el porte y consumo de dosis personal de estupefacientes, pero no implica sanción penal, esto es la fijación de una pena por la realización de una conducta reprochable; sino que ha querido reconocer medidas pedagógicas o terapéuticas a los consumidores y, para los adictos medidas de protección, en el entendido que estos constituyen un grupo marginado de la sociedad que se encuentran en estado de debilidad manifiesta, es decir aquellas personas que por sus problemas de drogadicción requieren atención y tratamiento médico especializado por parte del Estado.

En Bogotá por ejemplo el Alcalde expidió el Decreto número 411 de 2008 donde prohibió el porte y consumo de dosis mínima de estupefacientes en lugares públicos (plazas, parques, colegios públicos), pero con ello el infractor del Decreto al infringir esta prohibición en ningún caso será penalizado por ello.

4. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos obligatorios a cargo del Estado pero también del ciudadano

El artículo 49 de la Constitución Política que buscamos adicionar contempla la obligación para el Estado la

atención universal de la salud y el saneamiento ambiental para todos los habitantes del país.

Compartimos lo anterior, pero también señalamos que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad. Lo que le impone asumir acciones para no atentar contra ella, en cuanto constituye un derecho y un deber para la persona como tal y como parte de su esencia y razón de existencia, así como para la comunidad como parte integrante de ella que lo es.

Para ello es importante hacer caer en cuenta a los honorables miembros del Congreso sobre los efectos perjudiciales de la dosis mínima personal de cualquier droga o sustancia psicotrópica para la salud de las personas y de la comunidad, citamos algunos efectos nocivos de algunas drogas:

Efectos perjudiciales de la cocaína:

- Reduce los vasos sanguíneos, lo que requiere que el corazón trabaje y lata más fuerte.

- Causar espasmos musculares, dolor de pecho y ataques de corazón o derrames cerebrales. La cocaína puede acelerar el latido del corazón y causar un ritmo irregular, y eso puede provocar una muerte repentina.

La cocaína pertenece a la familia de drogas estimulantes ya que actúa sobre el Sistema Nervioso Central activándolo.

La cocaína llega rápidamente al cerebro y tras su consumo frecuente produce cambios graves en el funcionamiento cerebral. Tanto la cocaína como el crack (este mucho más) produce dependencia y altera la personalidad del individuo. Puede aparecer paranoia, alucinaciones y psicosis (pérdida de contacto con la realidad). Cuando se inyecta aumentan los riesgos de infecciones, trombosis, etc.

Todo esto va acompañado de una serie de manifestaciones físicas que son el resultado del efecto estimulante de la cocaína a nivel de los distintos aparatos y sistemas del organismo, apareciendo como manifestaciones sobre el sistema cardio-vascular (taquicardia, hipertensión, alteraciones del ritmo cardíaco, arritmias, paro cardíaco), y sobre el aparato respiratorio (respiración irregular, aumento de la frecuencia respiratoria, parada respiratoria). El consumo continuo de cocaína se justifica por la fuerte dependencia psíquica que produce.

En la actualidad, la forma más frecuente es la aspiración por las vías nasales, por medio de la cual se han descrito algunas modificaciones o alteraciones del estado de ánimo del individuo como, insomnio, irritabilidad, depresión, cansancio, alteraciones de la memoria, paranoia, etc.

Otra de las formas de consumo se da por vía intravenosa, que produce dependencia física y con la cual se aumentan los riesgos de adquirir hepatitis, SIDA y endocarditis además de que el sujeto sufre un terrible e incontrolable síndrome de abstinencia tras la interrupción del consumo.

Su consumo continuado produce cuadros de tipo paranoide, que a diferencia de los producidos por las anfetaminas no ceden con el cese del consumo.

Con dosis altas, los usuarios pueden padecer paranoia y estados de psicosis aguda. En algunos casos, el incremento en la presión sanguínea provoca consecuencias fatales como embolias o muerte.

El éxtasis

También conocido como “píldora del amor”, “eros”, XTC, MDMA, EVA o Adam, se presenta en pastillas de colores y es producida en laboratorios a partir de diversos estupefacientes formando un cóctel con alucinógenos, estimulantes como la cafeína, e inhibidores como la heroína, e incluso medicamentos como antihistamínicos.

Los efectos negativos van desde confusión, depresión, insomnio, ansiedad severa y posibles episodios psicóticos. También incrementa el latido del corazón y presión sanguínea, puede causar tensión muscular, náusea, visión borrosa, escalofríos, rápidos movimientos de los ojos, sudores y desmayos.

Además, investigaciones realizadas indican que su uso continuado por largos períodos produce daños críticos en diversas áreas del cerebro, en especial las dedicadas a la memoria.

En casos más graves se puede producir la muerte por infarto cardíaco, hipertermia (fiebre) e intoxicación hepática. Los consumidores también suelen presentar colapso renal, pero por ingestión excesiva de líquido, pues llegan a consumir más de cinco litros de agua en una hora.

La marihuana

Se obtiene de la planta de Cáñamo *Cannabis Sativa*, que contiene más de 400 componentes, entre los que destaca el principio activo THC (delta-tetrahidrocannabinol).

Entre todos los componentes, el THC actúa principalmente sobre las facultades mentales, por lo que se considera que determina la potencia de la droga.

La marihuana es un alucinógeno que tiene propiedades depresivas y sobre el control de las inhibiciones, semejantes a las del alcohol. Luego de un tiempo de estar utilizándola, las reacciones son latidos acelerados del corazón, torpeza en la coordinación de movimientos y del equilibrio y lentitud en los reflejos. Los vasos sanguíneos de los ojos se expanden, la distorsión que provoca la marihuana en la percepción de tiempo y distancia hace que sean probables los accidentes si se maneja un vehículo o se opera una máquina dependiendo de las características del usuario y del contenido de THC, así como de la dosis y frecuencia de consumo, pueden presentarse paranoia, alucinaciones intensas y psicosis tóxica, aún en la primera experimentación. El THC se absorbe y pasa a depositarse en (los tejidos grasos de varios órganos, como el hígado, los pulmones y los testículos) permaneciendo por periodos prolongados en ellos. Por eso puede detectarse hasta cuatro semanas después de haber consumido marihuana.

Consecuencias en la mente: La marihuana limita la capacidad de incorporar, organizar y retener información, por lo que en los consumidores crónicos se evidencian problemas de memoria, falta de destreza verbal y dificultades en el aprendizaje de las matemáticas.

Consecuencias en el cuerpo: Como un cigarrillo de marihuana contiene la misma proporción de ingredientes cancerígenos que 5 cigarrillos de tabaco, fumar marihuana se asocia con trastornos como catarros, bronquitis, enfisema y asma bronquial, así como daño pulmonar y en las vías respiratorias, y aumento en el riesgo de cáncer.

También hay evidencia de que se limita la capacidad del sistema inmunológico para combatir infecciones y enfermedades.

La marihuana afecta las hormonas. En los hombres jóvenes, el uso regular puede retrasar el comienzo de la pubertad y reducir la producción de esperma. Para las mujeres, el uso regular puede interrumpir el ciclo menstrual e inhibe la ovulación. Los bebés de consumidoras de marihuana presentan con frecuencia bajo peso y por lo mismo son propensos a enfermarse.

Consecuencias en la comunidad: El grupo social también se ve afectado por el consumo de marihuana, ya que se impacta la seguridad y el bienestar, porque se presentan más accidentes de tránsito, actos de violencia o vandalismo, riñas callejeras, además de alimentar las redes de tráfico ilegal de esta sustancia.

Adicionalmente, la situación de bienestar de la familia y la comunidad puede alterarse, si las personas intoxicadas olvidan las precauciones necesarias y tienen relaciones sexuales con posibilidades de embarazos no deseados o contraer enfermedades transmitidas sexualmente.

Es importante señalar que el Gobierno Nacional acompañó en el proyecto original en el título 2.1. las Estadísticas y tendencias del consumo de drogas y otras sustancias psicotrópicas y alucinógenas en Colombia, producto de un trabajo realizado en el año 2008 con el apoyo de la comunidad internacional y con una metodología validada por la Organización de Estados Americanos –OEA–, es la encuesta más grande y completa hecha en América Latina en los últimos 11 años.

El estudio realizado en el segundo semestre del 2008 y dado a conocer a la opinión pública nacional el 24 de febrero de 2009 por los Ministerios del Interior y de Justicia, Ministerio de la Protección Social y la Dirección Nacional de Estupefacientes, contó con el apoyo de las Naciones Unidas, los Estados Unidos y la CICAD/OEA.

Es importante hacer un paralelo entre las cifras y estadísticas presentadas por el Gobierno en este proyecto, con otras descripciones que el Gobierno nos suministró cuando en pretérita oportunidad al presentar el Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2007 se citaron algunos datos descriptivos del problema, que consideramos oportunas para el presente estudio, respecto de la reducción del consumo de drogas y sustancias alucinógenas y psicotrópicas en los Estados Unidos como resultado de una política sancionatoria y represiva en comparación con el aumento del consumo en Europa, así como las recomendaciones y estudios realizados por los expertos, que tal como lo proponía el texto del proyecto de acto legislativo, “es preciso en materia del tratamiento del consumo y el porte de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal, acoger una política mixta, que combine acciones represivas y preventivas, y no exclusivamente unas u otras”.

Acciones represivas, facultando al legislador para establecer, estrictamente con fines resocializadores y rehabilitadores, sanciones no privativas de la libertad a quienes, en lugares públicos, consuman o porten sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal. Sanciones que en ningún caso constituirán antecedentes penales para el infractor.

Acciones preventivas, encaminadas a que el Estado dedique especial atención al adicto y a la familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y a que desarrolle permanentemente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

De esta manera, se propone en esta iniciativa constitucional, una solución que combina las dos modalidades de políticas públicas para el tratamiento del consumo de la dosis personal: acciones represivas cuyo desarrollo se deja en manos del legislador, para que este imponga medidas pedagógicas, profilácticas o terapéuticas para enfrenar el consumo y el porte de la denominada dosis personal, y acciones preventivas, a cargo del Estado, para proteger la salud de la persona adicta como de su familia, y para promover campañas educativas y de prevención contra el consumo. De esa manera, el Gobierno acoge la solución de no llevar a estas personas a un centro de reclusión por el hecho de consumir o portar en lugares públicos la conocida dosis personal; sino por el contrario, de decirles que esa conducta está mal en cuanto atenta contra su salud y la de la comunidad, y socializarla hacia una política de prevención.

Es preciso, en consecuencia, adoptar normas superiores que aseguren la garantía de los principios constitucionales, dentro de los cuales subyace el de la protección de los derechos fundamentales, como el de la salud, al igual que con el deber que toda persona tiene a procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad. Y que adicionalmente, una vez establecido el precepto superior, este faculte al legislador ordinario para que adopte medidas que se encaminen a la protección de ese derecho y deber, amenazado o vulnerado, según el caso, por una conducta que, como el porte o el consumo en lugares públicos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal, en sí misma incumbe a toda la sociedad, al Estado y por supuesto, a quien la observa.

Se busca así, garantizar la protección del derecho a la salud pública de la población amenazada por el consumo en lugares públicos, y por el porte de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, considerando el deber que toda persona tiene a procurar el cuidado integral de su salud y el de la comunidad;

Aunque el artículo 49 de la Carta Política se ocupa de consagrar la garantía a toda persona de su derecho al acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, imponiendo obligaciones al Estado para su satisfacción conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, no deja de lado la responsabilidad correlativa, que a título de deber le corresponde a la persona misma, en cuanto sujeto de derechos y deberes lo es, y como miembro de la sociedad, cuando le impone procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

Sin embargo, la norma constitucional carece de un mandato expreso que faculte al legislador para establecer, estrictamente con fines resocializadores y rehabilitadores, medidas a quienes porten o consuman en lugares públicos, sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal, en cuanto hacerlo puede poner en grave riesgo la salud de la persona y la salud de la comunidad.

Pero además, y dentro de ese propósito, es fundamental asignar al Estado la obligación de dedicar especial atención al adicto y a su núcleo familiar para prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y consecuentemente de la comunidad, para lo cual debe adelantar campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes, así como para la recuperación de los adictos.

Es por ello, que una política prohibitiva en materia de lucha contra el consumo y el porte de drogas, salvo prescripción médica, con normas preventivas y rehabilitadoras con medidas pedagógicas, profilácticas o terapéuticas para quienes consuman dichas sustancias resulta benéfica.

La solución idónea, es aquella que combina las dos modalidades de políticas públicas para el tratamiento del consumo de la dosis personal: medidas pedagógicas, profilácticas o terapéuticas, cuyo desarrollo se deja en manos del legislador, para que este las imponga para enfrentar el consumo y el porte de la denominada dosis personal, y acciones preventivas, a cargo del Estado, para proteger la salud de la persona adicta como de su familia, y para promover campañas educativas y de prevención contra el consumo.

Límites del derecho al libre desarrollo de la personalidad

Expresar que el derecho al libre desarrollo de la personalidad como lo señala la Sentencia C-221 de 2004, supone la facultad ilimitada del ciudadano de hacer o no hacer lo que le plazca con su vida, aún llegando a extremos de irracionalidad, -como atentar contra su propia integridad física o mental-, constituye un fatídico anacronismo; peor aún resulta interpretar que tal dere-

cho puede ejercerse aun en perjuicio de los demás. El libre desarrollo de la personalidad se basa, entonces, en el principio de una justa autonomía del hombre, como sujeto personal de sus actos. En virtud de la razón natural, que es expresión de sabiduría, la razón humana es la suprema ley del hombre.

Así lo dijo el salvamento de voto “la dignidad humana exige pues el respeto y promoción incondicionales de la vida corporal; por tanto, la dignidad humana se opone a esa concepción que, en aras del placer inmediato, impide la realización personal, por anular de forma irreversible tanto el entendimiento como la voluntad, es decir, torna al hombre en esclavo del vicio, como ocurre en el caso patético de la droga. No es admisible ningún atentado contra ese valor personal del hombre que es su dignidad. Todo el orden jurídico, político y económico debe permitir que cada ciudadano preserve su dignidad, y en orden a la coherencia, debe garantizar la prevalencia de dicha dignidad, que siempre es de interés general. Quienes suscribimos este Salvamento no entendemos cómo puede considerarse que la autodestrucción del individuo, sin posibilidad de reprimir su conducta nociva y ni siquiera de rehabilitarlo, pueda tomarse como una forma de realizar el mandato constitucional de respeto a la dignidad humana, cuando es precisamente esta la primera lesionada y, peor aún, aniquilada por el estado irracional al que se ve conducido irremisiblemente el consumidor de droga”.

“Se colige que el consumo de drogas no es un acto indiferente, sino lesivo contra el bien común y desconocedor del interés general. Ante esta clase de actos, la ley tiene que prohibir esa conducta, so pena de legalizar un desorden evidente en las relaciones humanas; desorden que imposibilita lograr los fines del Estado Social de Derecho, y que vulnera, en lo más hondo, la dignidad humana. Resulta contra la naturaleza de la ley, despenalizar una conducta lesiva *per se*. Es un derecho de la sociedad, y de los mismos enfermos, el que la ley no permita el consumo de sustancias que, como está plenamente demostrado, inexorable e irreversiblemente atentan contra la especie humana. No hay ningún título jurídico válido que permita la destrucción de la humanidad. Resulta un contrasentido amparar la despenalización del consumo de drogas, así sea limitado a la llamada “dosis personal”, en el argumento de la defensa de la dignidad humana, por cuanto precisamente es esa dignidad la que se ve gravemente lesionada bajo los efectos de la drogadicción”.

5. Necesidad de medidas pedagógicas, profilácticas o terapéuticas ante el aumento del consumo

Colombia se ha convertido en el país Andino con el mayor número de hectáreas sembradas de coca, también es cierto que la tendencia de los países productores es a convertirse igualmente en países consumidores, obligando a que las políticas de intervención del problema no deban ser dirigidas solamente para destruir la producción y reprimir el tráfico, sino que de manera prioritaria deberá atenderse la situación creciente del aumento del consumo.

Un estudio de la Corporación Nuevos Rumbos, publicada en la Edición número 815 de febrero de 2009 de la Revista *Cambio*, prendió las alarmas sobre otro problema, como lo es el consumo de alcohol en la niñez de nuestro país. El informe revela que el 87 por ciento de quienes tienen entre 12 y 17 años de edad están hoy acostumbrado a tomar licor, que el 67 por ciento bebe con alguna frecuencia y que la edad de inicio en el alcohol es de 10 años, cuando hace un lustro era de 12 años.

Estas preocupantes cifras, nos deben hacer reaccionar, por los riesgos asociados, pues no debemos olvidar que muchos farmacodependientes se iniciaron en el alcohol.

La farmacodependencia se ha convertido en un problema de salud pública, por ejemplo la Corte Constitu-

cional en Sentencia de Tutela 684 de 2002 reafirmó su posición de que la adicción a sustancias psicoactivas es una enfermedad y no un problema meramente policivo, este fallo exploró la atención integral en salud que encuentra su epílogo en la Sentencia T-760 de 2008.

Esta sentencia de tutela es muy importante para unos 200 mil colombianos que, según la Fundación Nuevos Rumbos, tienen graves líos con drogas.

En este momento, las prestadoras de salud atienden las crisis relacionadas con las adicciones y los procedimientos de urgencia. En los casos más graves el acompañamiento médico se extiende hasta por un mes.

Lo que ordenó el Juez de Tutela va mucho más allá: no se trata solo de atender las situaciones críticas sino de garantizar que el adicto o su familia, en cualquier momento, puedan buscar ayuda y tener cobertura médica y psicológica.

En definitiva, consideramos que las medidas pedagógicas, profilácticas o terapéuticas para quienes consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas que señala el proyecto están en concordancia con los últimos fallos de los jueces de la República al amparar el derecho fundamental a la salud, nos atrevemos a concluir que los tratamientos de drogadicción son susceptibles de protección constitucional aunque no estén en el POS.

Las medidas pedagógicas, profilácticas o terapéuticas con fines preventivos y rehabilitadores que contiene el Proyecto de Acto Legislativo es la respuesta a la sociedad colombiana y en especial al adicto, ya que consideramos que la drogadicción no solo implica un problema de salud, sino que afecta el derecho fundamental a la vida digna, tanto del paciente como de sus familiares.

La adicción debe ser tratada como una enfermedad crónica. Es decir, con procedimientos “integrales y continuados”.

Los magistrados en la Sentencia T-760 de 2008, señalan que la tutela procede en los casos de personas que están “en una situación de debilidad que no han podido superar por sí mismos, por lo que, indudablemente, requieren la ayuda de especialistas para continuar su existencia dignamente y evitar que su adicción empeore”.

Por eso, ordenaron a la EPS que cuando el paciente lo pida lo atienda sin demora “en las especialidades de psiquiatría, psicología, toxicología o cualquier otra que requiera para el manejo de su problema”. Y no descartaron la hospitalización en un centro especializado, que es lo que no está contemplado en el POS.

Es por lo anterior que es imperativo dar primer debate al proyecto de Acto Legislativo No. 20 de 2009; queramos llamar la atención a nuestros colegas de la Comisión Primera de Senado para aprobar el presente proyecto, ya que si en este momento un compatriota adicto a sustancias estupefacientes o psicotrópicas quisiera voluntariamente o a través de su familia consideran que se debe someter a un tratamiento terapéutico para rehabilitarse de este flagelo, deben acudir en sede de Tutela.

6. Modificaciones al proyecto en los debates reglamentarios en la Cámara de Representantes

El proyecto de acto legislativo objeto de nuestro análisis, como ya se explicó fue modificado en dos aspectos: Se excluye la instancia conformada por el sector salud y la rama judicial que eventualmente impondrían medidas acompañadas de limitaciones temporales al derecho a la libertad.

De igual manera se aprobó en la Plenaria de la Cámara de Representantes la proposición aditiva del honorable Representante Nicolás Uribe, al inciso 6° del artículo 1° del Proyecto de Acto Legislativo número 285 de 2009 Cámara, que agrega la expresión “salvo prescripción médica”.

7. Proposición

Por las anteriores consideraciones solicitamos a la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, dar primer debate en primera vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2009 Senado, 285 de 2009 Cámara, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política**, sin modificaciones al texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

De los honorables Congresistas,
Senadores de la República,

Juan Carlos Vélez Uribe, Eduardo Enríquez Maya, Samuel Arrieta Buelvas (sin firma), Alfonso Valdivieso Sarmiento (sin firma), Parmenio Cuéllar Bastidas (sin firma), Luis Fernando Velasco Chaves (sin firma), Armando Benedetti Villaneda (sin firma).

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 285 DE 2009 CAMARA

por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.

(Primera Vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:

“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

El porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores, la ley establecerá medidas pedagógicas, profilácticas o terapéuticas para quienes consuman dichas sustancias.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos”.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Coordinador de ponentes,

Nicolás Uribe Rueda.

Ponentes,

Juan de Jesús Córdoba, Tarquino Pacheco Camargo, Rosmery Martínez Rosales, Jaime Enrique Durán Barrera.

SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. C., mayo 13 de 2009.

En Sesión Plenaria del día 12 de mayo de 2009, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del **Proyecto de Acto Legislativo número 285 de 2009 Cámara, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política. (Primera Vuelta)**. Esto con el fin de que el citado proyecto de acto legislativo siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 175 de mayo 12 de 2009, previo su anuncio el día 7 de mayo de 2009, según Acta de Sesión Plenaria número 174.

Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 260
DE 2009 SENADO**

por medio de la cual se adiciona el numeral 3 del artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 de la obligatoriedad de presentar informes al Congreso de la República.

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente me permito rendir informe de Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 260 de 2009 Senado, por medio de la cual se adiciona el numeral 3 del artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 de la obligatoriedad de presentar informes al Congreso de la República**, en los siguientes términos:

Contenido y objeto del proyecto

Con el presente proyecto de ley se busca que el Auditor General de la República entregue al Congreso informe para el respectivo ejercicio del control político previsto en el artículo 114 de la Constitución Política tal como lo hacen las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación.

Justifica esta obligación de presentar informe por parte de la Auditoría el hecho de haberse asignado una sección del Presupuesto General de la República.

En la exposición de motivos del proyecto se lee lo siguiente:

“Evolución jurídica de la Auditoría General de la República.

Tal como se referenció en la presentación la Auditoría General de la República tiene origen constitucional y por desarrollo legislativo se expidió la Ley 106 de 1993, que contiene las normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se determina su estructura organizacional, y para la Auditoría su organización y funcionamiento.

No obstante la Auditoría siendo de origen constitucional con la ley antes citada se crea como una dependencia de carácter técnico adscrita al Despacho del Contralor General, con autonomía administrativa y presupuesto descentralizado.

Posteriormente se corrige esta dependencia administrativa al determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República por medio del

Decreto número 272 de 2000¹. Esta norma la define como un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal y representación legal, judicial y extrajudicialmente a cargo del Auditor de que trata el artículo 274 constitucional.

En cumplimiento de su función no sólo le corresponde ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, sino también de las Contralorías Departamentales². Esta última competencia se la asignó el Congreso de Colombia por medio de la Ley 330 artículo 10 de 1996, que desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales. La Auditoría al dotársele de autonomía también se le define el alcance de las funciones en lo administrativo, jurídico, contractual y presupuestal. Así que la autonomía presupuestal le asigna competencia a la Auditoría General de la República para actuar de conformidad con lo dispuesto sobre la materia en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto número 611 de 1996).

Todo lo expuesto constituye el fundamento legal para solicitar Informe de Gestión a la Auditoría General de la República que determina en el artículo 8º titulado –Presupuesto, del Decreto 272 – 2000: “Por virtud de su autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, la Auditoría General de la República, corresponderá a una Sección del Presupuesto General de la República”.

Tal como quedó demostrado la Auditoría General de la República tiene calidad de sujeto presupuestal (Código 3401) y en consecuencia está obligada por Decreto 111/1996³ a rendir información al Ministro de Hacienda, al Departamento Nacional de Planeación por tanto no puede pensarse que el objetivo del proyecto de ley sea inconveniente o revestir vicios de inconstitucionalidad”.

**La Auditoría en la jurisprudencia
de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional en diferentes sentencias se ha pronunciado sobre la naturaleza de la Auditoría General de la República. La Auditoría nació como dependencia de carácter técnico adscrita al despacho del Contralor General de la República. Posteriormente la Corte declaró inexecutable la expresión “adscrita al Despacho del Contralor General de la República” contenida en el artículo 81 de la Ley 106 de 1993, dejando una excepción en el entendido que la expresión “dependencia” del artículo citado, se refiere a un órgano de fiscalización autónomo de origen constitucional. Por lo tanto, se debe tener en cuenta que con la aprobación del Decreto 272 de 2000 se atiende la determinación de la honorable Corte Constitucional y por tal razón en el artículo 8º de dicha normatividad se determina que la Auditoría General de la República, corresponderá a una Sección del Presupuesto General de la República y por este mandato figura con el código 3401 por lo cual se justifica la obligación de presentar el Informe de Gestión en los términos del presente proyecto de ley.

Importancia y papel de la Auditoría

El artículo 274 de la Constitución, consagra que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor, así como que corresponde a la ley determinar la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

¹ El Decreto 272 de 2000 fue expedido con base en las facultades extraordinarias conferidas en el numeral 2 del artículo 1º de la Ley 573 de 2000 y declarado exequible por Sentencia C-1339-2000.

² El artículo 10 de la Ley 330 de 1996 fue declarado exequible por la Corte Constitucional Sentencia C-110-98.

³ Los artículos 92-93-94 Decreto 111/96 obliga rendir información al Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación.

Esta disposición constitucional concreta uno de los postulados del Estado social de derecho, en cuanto que la gestión fiscal que realiza el máximo órgano de vigilancia y control fiscal, respecto de los recursos públicos que le asigna el Presupuesto General de la Nación, no queda por fuera de la vigilancia fiscal a que están sujetos todos los organismos y entidades del Estado⁴.

En este sentido, resultaría contrario a los principios constitucionales de equidad, transparencia e imparcialidad (C.P. artículos 209 y 267) el que fuera la propia Contraloría General de la República la que llevaría a cabo, de manera exclusiva, la vigilancia sobre sus propios actos de gestión fiscal⁵, y es así como por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, sin que por esto, se convierta en superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General⁶.

La Auditoría, al ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría, tampoco podrá invadir la autonomía administrativa, presupuestal y jurídica asignada por la Constitución a este organismo; así como tampoco, por no ser su superior, podrá interferir la función misional que en atención a los artículos 267 a 273 le corresponde ejercer a la Contraloría General, ni interferir tampoco la de las Contralorías territoriales, quienes actúan de conformidad con las prescripciones que sobre los métodos y la forma de rendir cuentas ha determinado el Contralor General de la República, al igual que actuarán de acuerdo con las normas generales que este funcionario profiere para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial⁷.

Esta armonización de los sistemas de control fiscal, debe tender a la eficacia y eficiencia, pero sobre todo debe estar marcada por la transparencia que debe orientar a la Administración en un Estado Social de Derecho, que debe predicarse de cada actuación de esta.

En el artículo 113 de la Constitución Política de 1991, se consagró el principio de la separación de poderes, al indicarse que son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial, con el propósito no solo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí y, para, según la afirmación clásica, “*defender la libertad del individuo y de la persona humana*”⁸.

Se puede decir que la Auditoría General de la República realiza gestión fiscal además del control fiscal, por lo que debe estar obligada a rendir informe al principal órgano representativo del pueblo.

Así vemos cómo el control fiscal, de conformidad con lo previsto en el mismo artículo 267 de la Constitución, se sujeta en términos generales a las siguientes reglas:

“*d) Consecuente con la concepción participativa del Estado Social de Derecho se prevén, según la regulación que establezca la ley, sistemas de intervención ciudadana en la vigilancia de la gestión pública en los diferentes sectores de la administración*”⁹.

⁴ Sentencia C-1176 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵ Sentencia C-499 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶ Sentencia C-1176 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷ Sentencia C-1176 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁸ Sentencia C-167 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz.

⁹ Sentencia C-374 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Es de la esencia del órgano de control de la gestión fiscal de las contralorías, su carácter técnico; estar dotado de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica, y poseer una estructura y organización administrativa propias, que lo habiliten para ejercer sus competencias, de naturaleza similar y de acuerdo con los principios que regulan el control fiscal que aquellas ejercen¹⁰ y “*aunque la norma constitucional no especifica en que términos debe desarrollarse la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República por parte del auditor, esta debe producirse con la misma intensidad y de conformidad con los principios que rigen el control fiscal ejercido por la Contraloría frente a las restantes entidades y organismos del Estado*”¹¹; de esta afirmación de la Corte Constitucional, podemos entender que si la Contraloría General de la República –en atención al principio de transparencia– debe rendir informe al Congreso de la República, no es sino lógico que la Auditoría también deba hacerlo, ya que también vigila la gestión fiscal de un ente estatal, utilizando fondos y recursos del Estado, tal como lo hace la Contraloría.

Proposición final

Con las anteriores consideraciones, propongo a la honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 260 de 2009 Senado, por medio del cual se adiciona el numeral 3 del artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 de la obligatoriedad de presentar informes al Congreso de la República**, con el articulado contenido en el proyecto.

Atentamente,
Senador de la República,

Jesús Ignacio García Valencia.

¹⁰ Sentencia C-499 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹¹ Sentencia C-402 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, citando C-499 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CONTENIDO

Gaceta número 374 - Miércoles 27 de mayo de 2009
SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate en el honorable Senado de la República y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia	1
Informe de ponencia para primer debate (segunda vuelta) en Senado de la República al Proyecto de Acto legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulados con los Proyectos de Acto legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia	14
Informe de ponencia para primer debate primera vuelta y texto definitivo al Proyecto de Acto legislativo número 20 de 2009 Senado, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política	17
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 260 de 2009 Senado, por medio de la cual se adiciona el numeral 3 del artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 de la obligatoriedad de presentar informes al Congreso de la República	22