



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 796

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de octubre de 2010

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 069 DE 2010 CÁMARA

por la cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución para permitir la reelección de gobernadores y alcaldes.

Bogotá, D. C., octubre 15 de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

E.S.D.

Respetado doctor:

Cumpliendo la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos corresponde presentar a consideración la ***Ponencia para primer debate*** al Proyecto de Acto Legislativo que permite o no la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes, la cual hacemos respetuosamente en los siguientes términos

1. TRÁMITE LEGISLATIVO

Este Proyecto de Acto Legislativo fue presentado por el Gobierno Nacional a través del Señor Ministro Germán Vargas Lleras, el día 31 de agosto de 2010, y publicado en la *Gaceta* 554 de 2010. Tal como lo expuse en sesión de esta célula legislativa el día 13 de octubre, en mi condición de Coordinador Ponente de esta iniciativa y con el único deseo de construir una ponencia unificada, de consenso y acuerdo con los demás Ponentes designados por

la Mesa Directiva tuve a bien mediante oficios que acompañan este informe, solicitar a todos y cada uno de los Ponentes sus opiniones, conceptos y criterios sobre este Acto Legislativo. Por la importancia del tema y la trascendencia que tiene para la Nación, no podía yo construir un informe de ponencia con tan solo mi criterio y una posición política de carácter personal. Con la venia de los demás Ponentes, como usted bien lo sabe señor Presidente mi condición personal, profesional y política a lo largo de mi paso por el Congreso de la República y por esta Comisión de la cual me siento honrado de integrar, ha sido le repito la de construir consensos en todos y cada uno de los temas para el bien de la República.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ahora bien, el día 10 de agosto ante el honorable Senado de la Republica se presentó **Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2010**, por medio del cual se permite la reelección de Gobernadores y Alcaldes sólo para el siguiente periodo, proyecto presentado por el honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe y de otros honorables Senadores, siendo designado coordinador ponente de esta iniciativa el honorable Senador Roy Barreras Montealegre. Este proyecto fue presentado veintiún (21) días antes que la iniciativa del Gobierno Nacional y como podrán ustedes observar en el cuadro comparativo que a continuación nos ilustra y resaltado con negrilla, salvo el título del proyecto, como el párrafo transitorio del artículo 2º; el contenido del proyecto es exacto e idéntico, dicho de otra manera “en el mismo sentido y conservando unidad de materia que la iniciativa número 069 de 2010 Cámara, propuesta por el Gobierno Nacional a través del señor Ministro del Interior y Justicia:

Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2010 Senado	Proyecto de Acto Legislativo número 069 de 2010 Cámara
<p><i>por medio del cual se permite la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes solo para el siguiente periodo.</i></p>	<p>por medio del cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes.</p>
<p>El Congreso de la República</p>	<p>El Congreso de la República</p>
<p>DECRETA:</p>	<p>DECRETA:</p>
<p>Artículo 1°. El literal f) del artículo 152 de la Constitución Política quedará así:</p>	<p>Artículo 1°. El literal f) del artículo 152 de la Constitución Política quedará así:</p>
<p>f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, las gobernaciones y las alcaldías que reúnan los requisitos que determine la ley.</p>	<p>f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, las gobernaciones y las alcaldías que reúnan los requisitos que determine la ley.</p>
<p>Artículo 2°. El artículo 293 de la Constitución Política tendrá tres nuevos incisos y un párrafo transitorio:</p>	<p>Artículo 2°. El artículo 293 de la Constitución Política tendrá tres nuevos incisos y un párrafo transitorio:</p>
<p>Los alcaldes y gobernadores en ejercicio que aspiren a su reelección inmediata, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de la inscripción de su candidatura.</p>	<p>Los alcaldes y gobernaciones en ejercicio que aspiren a su reelección inmediata, sólo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de la inscripción de su candidatura.</p>
<p>La Ley Estatutaria regulará las condiciones para que las campañas para la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes se desarrollen con plena garantía de la igualdad electoral entre los candidatos, y contendrá entre otros aspectos, los términos en que los gobernadores y alcaldes en ejercicio podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos, las garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación de campañas políticas, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el gobernador o alcalde sean candidatos según sea el caso, y normas sobre inhabilidad para candidatos a la gobernación o alcaldía.</p>	<p>La Ley Estatutaria regulará las condiciones para que las campañas para la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes se desarrollen con plena garantía de la igualdad electoral entre los candidatos, y contendrá entre otros aspectos, los términos en que los gobernadores y alcaldes en ejercicio podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos, las garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación de campañas políticas, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el gobernador o alcalde sean candidatos según sea el caso, y normas sobre inhabilidad para candidatos a la gobernación o alcaldía.</p>
<p>Durante la campaña para su reelección inmediata los gobernadores y alcaldes no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la Ley Estatutaria.</p>	<p>Durante la campaña para su reelección inmediata los gobernadores y alcaldes no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la Ley Estatutaria.</p>
<p>Parágrafo transitorio. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria sobre garantías electorales antes del 20 de junio de 2012.</p>	<p>Parágrafo transitorio. El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuera el caso. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria sobre garantías electorales antes del 20 de junio de 2011. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de equilibrio del proyecto de Ley Estatutaria por parte de la Corte Constitucional.</p>
<p>Artículo 3°. El inciso 1° del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:</p>	<p>Artículo 3°. El inciso 1° del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:</p>
<p>En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y solo podrán ser reelegidos para el siguiente periodo.</p>	<p>En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y solo podrán ser reelegidos para el siguiente periodo.</p>
<p>Artículo 4°. El inciso 1° del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:</p>	<p>Artículo 4°. El inciso 1° del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:</p>
<p>En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años, y solo podrá ser reelegido para el siguiente periodo.</p>	<p>En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años, y solo podrá ser reelegido para el siguiente periodo.</p>
<p>Artículo 5°. El inciso 3° del artículo 323 de la Constitución Política quedará así:</p>	<p>Artículo 5°. El segundo inciso del artículo 323 de la Constitución Política quedará así:</p>
<p>La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para periodos de cuatro (4) años y el alcalde solo podrá ser reelegido para el siguiente periodo.</p>	<p>La elección de alcalde mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para periodos de cuatro (4) años y el alcalde solo podrá ser reelegido para el siguiente periodo.</p>
<p>Artículo 6°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 6°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

A pesar de esta circunstancia, pero con base en los artículos 150 y s.s de la Ley 5ª de 1992, no es posible la acumulación de los proyectos. La acumulación aplica cuando en las Cámaras cursan proyectos sobre la misma materia (que es el caso), y no haya sido aún presentado el informe de ponencia respectivo.

En este caso, ya han sido presentados informes de ponencia en ambas Cámaras.

Es mi deber como Coordinador Ponente informar a esta comisión que el día 13 de octubre la Comisión Primera del honorable Senado de la República incluyó en su orden del día el proyecto de Acto Legislativo núme-

ro 10 de 2010 Senado, proyecto que tuvo su respectivo debate y fue aprobado con dos modificaciones sustanciales del proyecto original. La primera hace referencia al título del proyecto y la segunda al artículo 6° que trata sobre la vigencia. Para los fines pertinentes adjunto a este informe el texto definitivo aprobado en esa sesión.

Teniendo en cuenta como lo expresé anteriormente, que los dos proyectos son absolutamente idénticos y que conservan unidad de materia, considero que no es preciso someter al Congreso de la República a un desgaste legislativo al cursar el mismo proyecto dos veces por las Cámaras, incurriendo así en dieciséis (16) debates y dieciséis (16) votaciones para un mismo asunto. Es por esta razón Señor Presidente que solicito el archivo del proyecto que cursa en nuestra Comisión, ya que el proyecto que hace tránsito en el honorable Senado de la República llegará a la honorable Cámara de Representantes posteriormente para ser debatido.

PROPOSICIÓN

Por los motivos anteriormente expuestos propongo a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes **archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 069 de 2010 Cámara, por el cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución para permitir la reelección de Gobernadores y Alcaldes.**

Del señor Presidente,

Heriberto Sanabria Astudillo,
Coordinador Ponente.

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2010

Doctors
623 Efraín Torres
603 Pablo Enrique Salamanca
521b Orlando Velandía
403 Carlos Augusto Rojas
Hernando A. Prada
421 Carlos A. Correa
211 José Rodolfo Pérez
531 Rosmery Martínez
411b Germán Navas Talero
603b Fernando de la Peña
Hs. Representantes
Ciudad
Handwritten notes and signatures: Diana Tintero, Oscar J. Jarama, Weimar Sanabria, NAWA CASASOLA, ROSA L. SEP 12/10, NAWA CASASOLA, NAWA CASASOLA, Yiria Montero, 22/09/2010, NAWA CASASOLA, Claudia Clara M 24/9/10, Roswell Rodriguez

Respetados doctores:

Como coordinador ponente del **Proyecto de ley número 069 de 2009 Cámara, por medio del cual se adiciona el literal f) al artículo 152 reforman los artículos 293, 303, 314, y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes.** Solicito muy comedidamente me haga llegar de manera oportuna los comentarios y criterios que tenga a bien aportar sobre el proyecto de ley anteriormente citado y del cual es usted ponente, con el fin de presentar ponencia unificada para primer debate.

Cordialmente,
HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO
Representante a la Cámara
Handwritten signature and date: 22/9/2010

Bogotá, D. C., octubre 12 de 2010

Doctors
623 Efraín Torres
403 Carlos Augusto Rojas
603b Hernando Prada
421 Carlos A. Correa
603b Hernando A. Prada
531b Rosmery Martínez
411b Germán Navas Talero
603b Fernando de la Peña
Ciudad
Handwritten notes and signatures: JOMO ES, ROSA L. 13/10/10, NAWA CASASOLA, NAWA CASASOLA, Yiria Montero, 13/10/2010 hora: 12:57pm, NAWA CASASOLA, Claudia Clara 13/10/2010

De manera respetuosa y en virtud de que estamos al límite de la fecha para presentar ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 069 de 2009 Cámara, por medio del cual se adiciona el literal f) al artículo 152 reforman los artículos 293, 303, 314, y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes,** me permito solicitar una vez más, con carácter urgente y por escrito sus opiniones y conceptos, con el fin de cumplir con el mandato que nos ha designado la Mesa Directiva de la Comisión Primera.

En espera de su respuesta.

Cordial saludo,
HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO
Representante a la Cámara
Handwritten signature and name: Dr. Roswell Rodriguez E. 9:41:16.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 10 DE 2010 SENADO

por medio del cual se permite la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes sólo para el siguiente periodo.

Doctor
EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA
Presidente de la Comisión Primera Constitucional Senado de la República
Ciudad

Señor Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y agradeciendo la designación que se me hizo como ponente de este proyecto de acto legislativo, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2010 Senado, por medio del cual se permite la reelección de Gobernadores y Alcaldes sólo para el siguiente periodo,** en los siguientes términos:

I. Origen del proyecto

El **Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2010 Senado, por medio del cual se permite la reelección de Gobernadores y Alcaldes sólo para el siguiente periodo,** fue presentado por los honorables Congresistas Juan Carlos Vélez Uribe, Milton Rodríguez, Carlos Ferro, entre otros, el pasado 10 de agosto de 2010 entre otros, siendo de conocimiento de la Comisión Primera del Senado de la República, por la naturaleza del asunto, de acuerdo a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, puesto a consideración de esta célula legislativa a través del presente informe de ponencia.

II. Objeto de la Reforma Constitucional

Este Proyecto de Acto Legislativo, objeto de ponencia de origen legislativo, pretende modificar algunos artículos de la Constitución Política de Colombia con el fin de permitir la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes, solo por un (1) periodo constitucional.

Mediante la iniciativa legislativa, se pretende facultar a los Gobernadores y Alcaldes, para que puedan ser candidatos en las respectivas jurisdicciones de manera inmediata y por una sola vez, a los cargos de Gobernación y Alcaldía, respectivamente, facultad que da vigencia a la figura de la "reelección inmediata", la cual ya ha sido estudiada y avalada por el Legislativo, en cuanto al cargo de Presidente

de la República, a partir del Acto Legislativo número 2 de 2004, que en su artículo 2º modificó el artículo 197 constitucional en los siguientes términos: “*Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos periodos*”.

Mediante el establecimiento de las normas constitucionales que permiten la reelección inmediata a los Gobernadores y Alcaldes, se espera responder a la necesidad regional y/o territorial de entregar a sus habitantes una política pública a largo plazo, en la cual se establezcan planes, programas y proyectos que, en virtud del mandato del constituyente primario legitimado con el ejercicio de la elección de sus gobernantes, prima facie de los modelos democráticos, se responda al querer de la comunidad, a las necesidades y problemáticas que exigen el mejor programa de gobierno para el desarrollo sostenible de los pueblos.

De esta manera, el fortalecimiento del ejecutivo en la región (Departamentos y Municipios), es materializado a través de una norma constitucional que permita que el gobernante del Departamento, Municipio o Distrito, pueda participar en su propia campaña política desde el momento mismo de la inscripción, sometiendo dicha facultad a la reglamentación por parte del Congreso de la República en la reglamentación por medio de una ley estatutaria que establezca las garantías a la oposición, la participación política de los servidores públicos, el acceso a los medios de comunicación, la financiación de las campañas electorales y en general, el desarrollo y participación en los mecanismos de participación democrática.

III. Contenido de la Reforma Constitucional

La Reforma Constitucional sometida a consideración del Congreso, de iniciativa legislativa, contiene los siguientes aspectos de reforma:

1. Igualdad electoral para candidatos a las Gobernaciones y Alcaldías

Incluye dentro del literal f) del artículo 152 constitucional, que trata de los asuntos objeto de ley estatutaria, la reglamentación de la igualdad electoral, no solo para candidatos a la Presidencia, como actualmente se encuentra vigente, puesto que esta es la única reelección inmediata de mandatarios permitida constitucionalmente, sino que la aplica para los candidatos a las Gobernaciones y Alcaldías.

2. Reglamentación de la facultad de candidaturas para reelección inmediata a través de una ley estatutaria

Deja en cabeza del Congreso de la República la reglamentación de las candidaturas de mandatarios en ejercicio, para que a través de una ley estatutaria se establezcan los tiempos de duración de las campañas, el desarrollo y participación de los servidores públicos en las campañas políticas, las garantías a la oposición, la participación en la selección de candidatos y en los mecanismos de participación democrática, así como el acceso a los medios de comunicación y la financiación de las campañas políticas.

Al respecto la reforma constitucional hace énfasis en una norma de prohibición sobre el uso por parte de los mandatarios de bienes del Estado o recursos del tesoro público, diferentes a los que se ofrecen en igualdad de condiciones para los demás candidatos a las elecciones regionales. De dicha norma es preciso advertir que se contempla una excepción en cuanto a los bienes que en cumplimiento de las funciones propias del cargo no pueden separarse del gobernante, así como aquellos destinados a la protección personal del candidato – gobernante. Esta prohibición también está sujeta a las disposiciones de la ley esta-

tutaria que fijen su reglamentación, para cuya expedición el Congreso de la República tendrá hasta el 20 de junio del año 2012.

3. Reelección para Alcaldes y Gobernadores

Por su parte los artículos 3º y 4º de la reforma establecen de manera particular la posibilidad que tienen los gobernadores y alcaldes, respectivamente, de postularse como candidatos para seguir ocupando el cargo durante el período inmediatamente siguiente y por una sola vez.

4. Reelección del alcalde mayor

En el mismo sentido de las anteriores normas, el artículo 5º del proyecto establece la posibilidad de reelección inmediata por un solo período para el Alcalde Mayor.

La propuesta normativa, pese a no advertir de manera clara en la correspondiente exposición de motivos, cierra la posibilidad de que los ex Gobernadores y ex Alcaldes, se postulen para las correspondientes elecciones regionales, limitando la reelección que en este momento se encuentra vigente por la norma constitucional, a que esta se presente única y exclusivamente de manera INMEDIATA, permitiendo que tan solo los mandatarios en ejercicio puedan ser candidatos a los cargos de Gobernador y Alcalde.

IV. Consideraciones del Ponente y Justificación Constitucional

La actual reforma constitucional, ya ha hecho tránsito en anteriores oportunidades en el Congreso de la República, y en esta ocasión se le pretende dar vida jurídica a la figura de la reelección de gobernadores y alcaldes de manera inmediata, por una sola vez. Esta figura en el pasado había sido propuesta bajo el entendido de crear constitucionalmente una facultad a los mandatarios que quisieran continuar en cabeza de las Gobernaciones y Alcaldías, pero sin que se impidiese a los ex Gobernadores y ex Alcaldes el candidatizarse a dichos cargos de elección popular.

Teniendo en cuenta la actual estructura constitucional de la organización del Estado, la aplicación del principio de separación de poderes, la existencia de los organismos de control que gozan de autonomía e independencia de las ramas, así como la justificación argumentativa, que en los Estados Democráticos, cobra mayor vigencia, y que se construye a partir del sistema de “pesos y contrapesos”, la figura de la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes, no ofrece ningún tipo de contradicción, peligro de vulneración o transgresión de tales principios y valores.

El Sistema Constitucional Colombiano de tipo abierto, permite que se aborden temas, como el de reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes, que necesitan la consulta y articulación con los postulados, filosofía y espíritu normativo, con los cuales no existe ningún tipo de fricción, sino contrario a ello, se busca garantizar los principios del sistema democrático, el cual tal y como lo anota el doctor Jorge Carpizzo, “... responde no solo a un modelo electoral frente a los gobernantes, sino a una periodicidad del ejercicio del mandato, que implica la distribución del poder con competencias propias y el equilibrio de los mismos, con plena vigencia de los Derechos Humanos reconocidos directa o indirectamente por los Estados”.

Bajo esta misma línea argumentativa, ha de tenerse en cuenta que pese a que la iniciativa respalda plenamente la idea de la “reelección”, esta a su vez limita la posibilidad de que el mandatario en ejercicio del cargo pueda postular su nombre para ser reelegido, tan solo por un período constitucional, lo que garantiza la existencia material del principio de “Alternancia” del poder, primordial en las democracias.

La idea de la reelección no puede tener un sentido más amplio que el que ha sido delimitado por el proyecto y que concibe la idea de permitir al mandatario en ejercicio continuar en el cargo, si así lo quiere el constituyente primario, posibilidad que en el mismo sistema electoral adquiere la mayor legitimidad, y que puede concebirse como la manifestación plena de la comunidad gobernada, de los administrados, de querer continuar un periodo más, con la estructura programática del gobierno en ejercicio, constituyéndose en un premio a la labor desarrollada por el mandatario y en un aval para la continuación a largo plazo de los planes, programas y proyectos en torno a los cuales se ha ejercido el mandato popular.

En este sentido adquiere sintonía con la iniciativa objeto de ponencia, la teoría de la legitimidad democrática sostenida por Didier, que contempla dos tipos de legitimidad democrática, la de entrada, que corresponde a la manifestada por la comunidad a través del voto y de la elección del gobernante, y una legitimidad de salida, la cual hace el gobernado o administrado, y dentro del sistema electoral, el elector, sobre el grado de satisfacción y respaldo a la forma como se ejerce el mandato popular en la administración, y tanto sobre la primera, como sobre la segunda recaen los fundamentos de la eficacia y eficiencia de la gestión pública, de la necesidad de división del poder, y del equilibrio entre los mismos, con la materialización del sistema de pesos y contrapesos, confiando a los legisladores, los intereses generales de la Nación, como también lo concibe adecuado en sus postulados Madison en su compendio de escritos “El Federalista”. Uno de los elementos fundamentales para la materialización del sistema de frenos y contrapesos, tal como lo explica Jurgen Habermas, el sistema de “cheks and balances”, permite al legislativo actuar como motor de la democracia[1], y en esta misma línea argumentativa se sostiene la necesidad de que las democracias mantengan pesos y contrapesos, para llegar al verdadero equilibrio en el ejercicio del poder de representación. Fundamento que tiene plena aplicación en el proyecto de ley bajo estudio, sin perjuicio de las modificaciones propuestas, sobre las cuales más adelante se hará referencia en el presente informe de ponencia.

En este sentido, resulta pertinente afirmar que, la propuesta de reforma constitucional no debilita la estructura constitucional como ha sido concebida la división del poder y el sistema de pesos y contrapesos, por lo que se desvirtúa desde ya el hecho de que pretendida reforma pueda ser abordada conceptualmente como una sustitución constitucional, por cuanto la presente implica una modificación a los términos de la norma constitucional, sin que se ataquen o transgredan los principios orientadores de la misma. Al respecto cabe citar lo manifestado por la honorable Corte Constitucional en Sentencia 1040 de 2005, en los siguientes términos:

“... Tercero, el concepto de sustitución refiere a una transformación de tal magnitud y trascendencia, que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto que ambas resultan incompatibles. La jurisprudencia ha aludido a sustituciones totales y a sustituciones parciales y ha sostenido que el reformador tampoco puede introducir sustituciones parciales entendiendo por tales aquellas en las cuales un eje definitorio de la identidad de la Constitución sea remplazado por otro opuesto o integralmente diferente. En ninguna de sus sentencias la Corte ha declarado inexecutable una reforma

constitucional por haber llegado a la conclusión de que el reformador excedió su competencia y sustituyó la Constitución, en todo o en parte. No obstante, la Corte ha suministrado ejemplos para ilustrar cuándo se estaría ante una sustitución total o parcial de la Constitución. Además, en las sentencias en las cuales declaró exequibles artículos de actos reformativos de la Constitución -fuesen estos referendos o actos legislativos- la Corte estableció que dichos actos no representaban sustituciones parciales de la Carta”. (Subrayas fuera de texto).

En la misma sentencia, la Corte Constitucional sostuvo concretamente frente a la reelección presidencial y su viabilidad en la estructura constitucional actual, que:

“... Para la Corte permitir la reelección presidencial -por una sola vez y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial- es una reforma que no sustituye la Constitución de 1991 por una opuesta o integralmente diferente. Los elementos esenciales que definen el Estado social y democrático de derecho fundado en la dignidad humana no fueron sustituidos por la reforma. El pueblo decidirá soberanamente a quién elige como Presidente, las instituciones de vigilancia y control conservan la plenitud de sus atribuciones, el sistema de frenos y contrapesos continúa operando, la independencia de los órganos constitucionales sigue siendo garantizada, no se atribuyen nuevos poderes al Ejecutivo, la reforma prevé reglas para disminuir la desigualdad en la contienda electoral que será administrada por órganos que continúan siendo autónomos, y los actos que se adopten siguen sometidos al control judicial para garantizar el respeto al Estado Social de Derecho. No cabe señalar, para establecer la presencia de una sustitución de la Constitución, que el Presidente abusaría de su poder, el cual se vería ampliado por la posibilidad de hacer política electoral y que ello conduciría a un régimen de concentración de poder en el que, por otra parte, el Congreso perdería la independencia para el ejercicio de la función legislativa y de control político, porque en su elección habría podido tener juego el Presidente en ejercicio, con lo cual se habría modificado el sistema de separación de poderes. Como se ha dicho, tales cuestionamientos no apuntan a mostrar la inviabilidad del diseño institucional, sino que reflejan el temor de quienes los plantean, de que contrariando las previsiones expresas de la Carta en materia de límites y controles al ejercicio del poder, este se desbordase en el sentido que anticipan. Se trata de consideraciones de tipo práctico sobre las consecuencias que estiman previsibles de la reforma, pero no un resultado que pueda ser atribuido necesariamente al nuevo diseño institucional. (Subrayas fuera de texto).

Sumado al anterior fundamento de tipo jurídico-político, debemos tener en cuenta, como en ocasiones anteriores se ha manifestado, que son los alcaldes y gobernadores, los representantes legales de las entidades territoriales y en consecuencia ordenadores del gasto, y que sus funciones y responsabilidades no pueden compararse con los miembros de las corporaciones colegiadas, sino que su figura ha de asimilarse con la figura del Presidente y Vicepresidente de la República, a quienes se les ha abierto la posibilidad de la reelección.

V. Modificaciones propuestas

Teniendo en cuenta que es al Congreso de la República, la institución a quien le corresponde por

mandato superior conocer y aprobar la presente iniciativa y su posterior reglamentación, teniendo en cuenta la organización política, así como el origen político de representación en esta corporación, y los efectos de esta reforma en las regiones y territorios en donde existe visibilidad y manejo político de los miembros del Congreso, hecho natural de la evolución política y democrática nacional, pero que a la postre ha sufrido un desequilibrio generador de brotes clientelistas en las administraciones públicas que deslegitiman el orden justo y democrático, me permito presentar ante esta célula legislativa, para que se integre al articulado de la iniciativa, las siguientes normas:

1. El título del Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2010 Senado, quedará así: “Por el cual se modifican los artículos 152, 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política, en lo referente a la figura de la reelección inmediata para Gobernadores y Alcaldes”.

2. Vigencia del acto legislativo

3. El artículo 6° del Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2010, quedará así:

Artículo 6°. *Vigencia.* El presente acto legislativo entrará a regir a partir del 1° de enero de 2015.

VI. Proposición

En mérito de las anteriores consideraciones, propongo a los miembros de la honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2010 Senado**, por medio del cual se permite la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes sólo para el siguiente periodo, con las modificaciones propuestas en el pliego de modificaciones.

Del honorable Senador;

Roy Barreras Montealegre,
Ponente (Coordinador).

EL SUSCRITO SECRETARIO DE LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

CERTIFICA QUE:

La Comisión Primera en la sesión del día 13 de octubre de 2010, Acta número 17 aprobó el **Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2010 Senado**, por medio del cual se permite la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes solo para el siguiente periodo.

Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2010

Guillermo León Giraldo Gil.
* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 353 años de fundación del municipio de Río de Oro, Cesar, el 1° de agosto de 2011, se honra la memoria de sus fundadores y se dictan otras disposiciones.

Doctor
PEDRO MARY MUVDI ARANGUENA
Presidente
Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad.

Ref.: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 094 de 2010 Cámara.**

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 094 de 2010 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 353 años de fundación del municipio de Río de Oro, Cesar, el 1° de agosto de 2011, se honra la memoria de sus fundadores y se dictan otras disposiciones, para lo cual fuimos designados por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Corporación, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

FUNDAMENTO DE LA PONENCIA

La iniciativa legislativa en estudio, fue presentada a consideración del Congreso de la República, por el honorable Representante a la Cámara Fernando de la Peña Márquez y el honorable Senador Alvaro Antonio Ashton Giraldo, cuya finalidad está encaminada a que la Nación se vincule y rinda honores al municipio de Río de Oro, Cesar, con motivo de conmemorar los trescientos cincuenta y tres (353) años de fundación (artículo 1°); autorización al Gobierno Nacional, para que dentro del Presupuesto General de la Nación apropie los recursos para la ejecución de obras de vital importancia para dicho Ente Territorial, entre las que se puedan destacar:

- a) Mejoramiento del pavimento de las calles de la Cabecera Municipal;
- b) Construcción de la cubierta, gradería, tarima de espectáculos y adecuación del Polideportivo en la Cabecera Municipal;
- c) Construcción del Patinódromo Cabecera Municipal;
- d) Construcción e implementación de un Sistema de Acueducto y Alcantarillado con su respectiva planta de tratamiento de agua potable, para los corregimientos de Los Ángeles, Morrison y El Marqués; y
- e) Construcción de Unidades Básicas Sanitarias en el Área Rural del Municipio (artículo 2°).

Emisión de una Estampilla conmemorativa a dicha celebración, la cual estará a cargo de Servicios Postales Nacionales S.A., la cual se encargará de diseñarla conforme a las especificaciones establecidas por el autor de la iniciativa legislativa (artículo 3°).

La importancia del proyecto de ley en estudio, está encaminado a que la Nación se asocie a tan importante efemérides; Río de Oro, surge como producto del proceso colonizador español, el cual se emprendió por el municipio de Pamplona, Norte de Santander, cuyo objetivo era la búsqueda del Río Magdalena; sus primeros cimientos fue una ermita y un convento, de allí posteriormente fue creado el municipio de Río de Oro; dicho municipio tuvo vital importancia en el proceso independentista, especialmente el movimiento comunero.

La vida administrativa de Río de Oro data del año 1820 en pleno auge de la Gran Colombia, cuyo primer burgomaestre fue Don Rafael Antonio de los Dolores Patiño, designado por el entonces Presidente de la República, el General Francisco de Paula Santander; posteriormente en el año 1868, siendo el departamento del Cesar parte del Estado del Magdalena, fue erigida Capital de lo que hoy es nuestro departamento; pero el proceso histórico no termina ahí, debido a las múltiples formas de organización

administrativa, en el año 1871 fue designada capital del Departamento del Banco (El Estado del Magdalena fue dividido para un mejor manejo político-administrativo en cinco departamentos).

Posteriormente hizo parte de la Provincia del Sur del Magdalena integrada por los hoy municipios de Aguchica, Loma de González, La Gloria, Tamalameque, El Banco, Guamal, Santana, Chimichagua, siendo nuevamente Río de Oro su capital.

Su economía está fundamentada en la agricultura, la ganadería, el comercio a baja escala, entre otros; pero el principal renglón económico es la agricultura, existe una gran variedad de productos, entre los que se destacan el maíz, la yuca, el frijol, la cebolla, tomate, hortalizas, la caña de azúcar; y un sinnúmero de frutos (mango, aguacate, patilla, papaya, cítricos, entre otros).

Río de Oro se destaca por sus actividades culturales, ya que allí se celebra los 6 de enero la Matanza del Tigre (en él se le permite al hombre natal conjugar la tradición ancestral, a través de la danza de los negros, con la visión modernista de los grupos culturales integrado en su mayoría por jóvenes y niños); los Carnavales, la alegría de los riodorences, la laboriosidad de los artesanos creadores de carrozas, el frenesí de los bailarines de comparsas semejantes en parte al Carnaval de Barranquilla, puesto que como allí también se realiza la Batalla de Flores; así mismo, hay un espectacular recorrido de tamboras, bandas, comitivas y no podría faltar el elemento humano que le dan vida a dichas fiestas: "Las reinas". Otras fiestas conmemorativas son la Semana Santa (los habitantes de Río de Oro, son muy creyentes, y expresan sus creencias con innumerables manifestaciones y ritos religiosos, y son devotos a la virgen de la Dolorosa); se extiende a la anterior celebración en la misma forma la fiesta del Primero de Agosto, (aniversario del traslado de la Virgen del Rosario de Chiquinquirá desde Otare – Norte de Santander a Río de Oro – Cesar; que se celebra mediante desfile de personajes representativos, los encomenderos, frailes, indígenas, esclavos, ciudadanos y feligreses) manifestación que se realiza mediante una serenata, juegos pirotécnicos, exposiciones artísticas, concursos, entre otros.

Las Fiestas Patronales se llevan a cabo en los primeros días del mes de septiembre en honor a Nuestra Señora del Rosario de Río de Oro, patrona del municipio (llegan fieles de varias partes del país a pagar las promesas por los favores recibidos).

Las razones expuestas en la presente ponencia, hacen que la iniciativa legislativa en estudio tenga viabilidad y sea acorde a lo establecido en las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales plasmadas por la honorable Corte Constitucional.

FACULTAD DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACIÓN DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)

Nuestro Sistema Constitucional y Legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o acto legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros Sistemas Constitucionales, donde sólo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

A. ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformatar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

B. ASPECTOS LEGALES

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140 que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal, dice:

“Artículo 140. *Iniciativa Legislativa.* Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 075 de 2010 Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la Ley; el Congreso de la República, no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional, con la única salvedad que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA INICIATIVA DEL CONGRESO EN EL GASTO

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-441 del 8 de julio de 2009, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

“INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO-Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno Nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Importancia

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 prescribe que en los proyectos de ley que decreten gasto público debe establecerse cuál es el costo fiscal de la iniciativa, al igual que la fuente de ingreso para el financiamiento de dicho costo, y también dispuso que el impacto fiscal del proyecto deberá estar en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, artículo este sobre el cual la Corte fijó su alcance mediante Sentencia C-502 de 2007, precisando que los primeros tres incisos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 de-

ben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa e interpretando el mencionado artículo en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Carga de demostrar incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo

En el proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Carácter general constituye una omisión del deber de ilustrar al Congreso sobre consecuencias fiscales del proyecto/**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO**-Omisión no constituye vicio de trámite

En el presente caso, el escrito del Gobierno Nacional al Congreso de la República se limita a advertir que el proyecto de ley “no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio” y a solicitarle que analice la pertinencia de la aprobación de la ley, dado que genera “mayores presiones de gasto público”. Como se ha precisado en anteriores ocasiones, ello significa que el Gobierno se restringió a presentar un concepto general sobre los posibles efectos del proyecto, sin cumplir con su obligación de ofrecer a los congresistas elementos técnicos precisos para establecer las consecuencias fiscales del proyecto. De esta manera, el Gobierno desatendió su obligación de ilustrar al Congreso con elementos técnicos precisos sobre las consecuencias fiscales concretas del proyecto. En vista de ello, habrá de concluirse, tal como se ha reiterado en distintas providencias, que “[p]uesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos

reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a las congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO

El Proyecto de ley 094 de 2010 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 14 de septiembre de 2010, por el honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo y el honorable Representante Fernando de la Peña Márquez, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley, ha tenido el siguiente trámite legislativo:

- a) Publicación proyecto de ley: *Gaceta del Congreso de la República número 647 de 2010.*
- b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 14 de septiembre de 2010 y recibido en la misma el día 16 de septiembre de 2010, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.
- c) Mediante Oficios CCCP3.4-0121-10 y CCCP3.4-0123-10 del 20 de septiembre fuimos designados ponentes para primer debate.

PROPOSICIÓN:

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 094 de 2010 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 353 años de fundación del municipio de Río de Oro, Cesar, el 1º de agosto de 2011, se honra la memoria de sus fundadores y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes, con atención,
Pedro Mary Muvdi Aranguena,
 Representante a la Cámara,
 Ponente Coordinador.
Yensy Alfonso Acosta Castañez,
 Representante a la Cámara, Ponente.

C O N T E N I D O

Gaceta número 796 - Miércoles, 20 de octubre de 2010	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 069 de 2010 Cámara, por la cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución para permitir la reelección de gobernadores y alcaldes	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 10 de 2010 Senado, por medio del cual se permite la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes sólo para el siguiente periodo.....	3
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 094 de 2010 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 353 años de fundación del municipio de Río de Oro, Cesar, el 1º de agosto de 2011, se honra la memoria de sus fundadores y se dictan otras disposiciones.....	6